



UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
Facultatea Relații Internaționale,
Științe Politice și Administrative
Departamentul Științe Politice și Administrative

REFORMA ADMINITRAȚIEI PUBLICE: PROBLEME ȘI PERSPECTIVE

Materiale ale conferinței științifice a cadrelor didactice
a Facultății Relații Internaționale,
Științe Politice și Administrative,
Departamentul „Științe Politice și Administrative”

din 29 mai 2017

CEP USM, Chișinău, 2017

CZU 351/354:378.4(478-25)(082)

R 38

Colegiul de redacție

Victor SACA – doctor în științe politice, conferențiar universitar

Tatiana CIOBANU – doctor în drept, lector superior universitar

Igor BUCĂȚARU – doctor în științe politice, conferențiar universitar

Vladimir BORȘ – doctor în științe politice, conferențiar universitar

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

„Reforma administrației publice: probleme și perspective”, conferință științifică a cadrelor didactice (2017; Chișinău). Reforma administrației publice: probleme și perspective: Materialele conferinței științifice a cadrelor didactice a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul „Științe Politice și Administrative”, 29 mai 2017 / col. red.: Victor Saca [et al.]. – Chișinău: CEP USM, 2017. – 158 p.

Antetit.: Univ. de Stat din Moldova, Fac. Relații Intern., Științe Politice și Administrative, Dep. Științe Politice și Administrative. – Rez.: lb. engl., fr. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 50 ex.

ISBN 978-9975-71-916-2.

351/354:378.4(478-25)(082)

R 38

Materialele Conferinței au fost publicate cu suportul financiar al USM

ISBN 978-9975-71-916-2

© DȘPA, 2017

© USM, 2017

CUPRINS

Victor SACA. SEMNIFICAȚII PARADIGMATICE ALE RELAȚIEI GLOBALIZARE – TRANSFORMARE DEMOCRATICĂ	7
Livia ZAPOROJAN. CETĂȚENIA UNIUNII EUROPENE ÎN RAPORT CU CETĂȚENIA NAȚIONALĂ	21
Vladimir BORȘ. GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI REALIZAREA POLITICII EXTERNE.....	30
Victoria BEVZIUC. SISTEMELE ELCTORALE ȘI REPREZENTAREA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN AREALUL EUROPEI DE EST	44
Andrei ZAPȘA, Călin TOMULEȚ. ABORDAREA CONCEPTULUI DE „AUTORITATE PUBLICĂ” DIN PERSPECTIVA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV	57
Igor BUCATARU. COMUNICAREA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE CU MEDIUL EXTERN	78
Ecaterina RAICU. ABORDAREA MANAGEMENTULUI STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	87
Mariana IAȚCO, Iulia GORINCIOI. STADIUL EVALUĂRII SERVICIILOR SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	99
Angela ZUBCO. STRATEGII MODERNE DE EFICIENTIZARE A PROCEDURII MEDIERII ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....	114
Tatiana CIOBANU, Iulia VACARENCO. ABORDĂRI TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND CONCEPTELE DE „FUNȚIE ȘI ACTIVITATE REMUNERATĂ” DIN PERSPECTIVA REGIMULUI JURIDIC AL INCOMPATIBILITĂȚILOR PENTRU FUNCȚIILE PUBLICE ȘI DE DEMNITATE PUBLICĂ.....	126
Violeta GHERASIMENCO. INTEGRITATEA: MOTIV PENTRU RESPONSABILITATE SAU TEMEI PENTRU RASPUNDEREA JURIDICA A FUNCTIONARILOR PUBLICI	143

PRELIMINARII ASUPRA PREZENȚEI EDIȚII

Reforma administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, este una dintre problemele majore ale statului Republica Moldova. Implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios. În același timp, reforma administrației publice este o pre-condiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector și pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin diverse acte internaționale.

Mai mult, la acest moment modernizarea și europenizarea este un deziderat al întregii societăți, indiferent de condiții. Este un proces care trebuie să aibă loc atât pe verticală, cât și pe orizontală. Astfel, reforma sistemului administrației publice este un proces complex de apropiere a țării noastre de standardele uniunii europene, care va transforma Republica Moldova într-un partener de încredere al uniunii europene.

Din acest motiv, în cadrul departamentului se pretinde o abordare complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice. Astfel, participanții la conferință s-au expus asupra problemelor reformei administrative în contextul tranziției spre o administrație publică locală autonomă, au analizat unele aspecte generale ale administrației publice precum semnificații paradigmatică ale relației globalizare – transformare democratic, cetățenia uniunii europene în raport cu cetățenia națională, realizarea politicii externe de către guvernul republicii moldova și sistemele electorale și reprezentarea minorităților naționale în arealul Europei de Est.

Un interes sporit au manifestat participanții la conferință față de problemele ce derivă din abordarea conceptului de „autoritate publică” din perspectiva contenciosului administrativ, comunicarea autorităților publice locale cu mediul extern, managementul strategic în administrația publică sau au evaluat și analizat serviciile sociale în Republica Moldova.

Problema medierii în administrația publică este nouă și atractivă, astfel studiul privind strategiile moderne de eficientizare a procedurii medierii în domeniul administrației publice este pe măsură să adu-

că unele îmbunătățiri ale cadrului legal și teoretic a domeniului de referință.

Reforma administrativă este de neconceput fără dezvoltarea capacităților instituționale ale administrației publice și fără promovarea unei politici moderne de personal, în conformitate cu standardele de conduită etică și profesională. În contextul dezbaterilor în cadrul conferinței a acestor probleme, au fost identificate concepte teoretice și practice privind ”funcția și activitatea remunerată” din perspectiva regimului juridic al incompatibilităților pentru funcțiile publice și de demnitate publică

Sperăm că materialele dezbătute în cadrul conferinței vor prezenta interes și își vor găsi utilitate pentru cercetătorii științifici, tineretul studios, funcționarii publici, precum și pentru toți participanții la procesul de reformare administrativă.

Vladimir BORȘ,
dr, conf.univ.

Șef al Departamentului Științe Politice și Administrative

SEMNIIFICAȚII PARADIGMATICE ALE RELAȚIEI GLOBALIZARE – TRANSFORMARE DEMOCRATICĂ

Victor SACA,
Doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar

In the present article are examined the key aspects of the present democratic transformations in the context of the global and national factors. There are analyzed the paradigms of globalization and transition and the democratic transformation, the value correlation including the typological one too between these two paradigms. In this context, the authors emphasize the systemic capacities of influence of the globalization upon the democratic transformations, as well as the reverse influences, meaning the respective transformations upon the globalization.

Much of the article is dedicated to the relation among the global and national factors in the conditions of the sociopolitical transformation both in the former communistic and soviet countries. Each of the mentioned factors has its own peculiarities regarding their place and role in the relations and present sociopolitical transitions system. The role of these factors is determined not only by the character and the possibilities to initiate the relations of transformation, but also by the mutual connections in order to maintain and develop these relations continuously.

Keywords: *democratic transformation, democratic transition, globalization, localization, the globalization-democratic transformations relation.*

Problematika transformărilor democratice a fost și rămâne una de importanță teoretică și practică majoră în evoluțiile sociale ale majorității statelor de pe mapamond. Atare transformări, după cum se remarcă în literatura de specialitate încă de la mijlocul anilor 80 a secolului XX până în prezent [1], inclusiv în publicațiile apărute în câmpul științifico-politologic autohton [2], se înscriu plener în aria celui de al „treilea val al democratizării”. O trăsătură particulară a acestuia în comparație cu primele două valuri de natură democratică, extinse respectiv în secolul al XIX-lea și în anii de după al doilea război mondial până în a doua jumătate a anilor 80, ține de faptul că democrația

devine deja o aspirație globală, indiferent de religie, cultură și nivel de dezvoltare [3, p.16].

Anume, colapsul imperiului sovietic și al sistemului socialist în ansamblu, tendințele democratizării și consolidării procesului democratic în țările spațiului central și est-european, dar și în unele țări ale continentului american, asiatic și african au cauzat impunerea democrației drept cel mai important instrument de analiză a contemporaneității, în opinia noastră, drept quintesenta ordinii globale. Democrația ca stare și ca valoare general – umană a atins, după cum pe drept consideră A. McGrew, primatul global [4, p.21], adică ea a devenit în ordinea globală factorul cheie, de prim rang, ce vizează nu doar aspectele democratice minimaliste (introducerea unor norme și proceduri fundamentale care să asigure competiția liberă, alegerile libere), ci și pe cele maximaliste, axate pe introducerea și garantarea drepturilor și libertăților individuale, pe extinderea și manifestarea drepturilor cetățenești în perimetrul redistribuirii puterii, participării reale a cetățenilor la edificarea și dezvoltarea statului democratic.

Mai mult ca atât, democrația în sensul strict al cuvântului poate fi înțeleasă cu adevărat ca valoare politică, nu fără implicațiile de ordin economic, social, cultural la care globalizarea, de obicei, este parte, le inițiază și le susține. Astfel, o democratizare autentică sau cu abateri de la firesc și o democrație respectivă de ordin politic nu poate avea loc fără anumite transformări de natură economică, socială, culturală, asupra cărora globalizarea are, desigur, influențele sale directe și indirecte, se extinde asupra lor, pătrunde în ele, le supune unor interese și politici prin prisma pârgărilor sale atât generale, cât și specifice, chiar în pofida rezistenței din partea politicului național. Atare influențe și produc inegalitățile politice și economice, politice și sociale etc., care în fond se regăsesc mai mult sau mai puțin în procesul politic național și internațional de modelare a democrațiilor în toate societățile contemporane, inclusiv dezvoltate sau subdezvoltate, înapoiate.

Deci, teoria și practica sociopolitică actuală sunt alimentate de două paradigme principale, două modele de gândire și cercetare – a globalizării și a transformării democratice, pe cât de importante și necesare de a le cunoaște și aprecia pe atât de complexe și multivalen-

te ca semnificație și interdependență valorică, ca consecințe asupra mentalității și comportamentului actorilor naționali și internaționali. Desigur, semnificațiile epistemologice, axiologice și praxiologice a acestor paradigme, la fel și interconexiunea lor, provoacă multe discuții științifice, care reflectă diferite puncte de vedere asupra naturii și diverselor variații ale politicului, economicului, socialului, informaționalului, culturalului, socio-umanului în general. În ultimele decenii ale secolului XX – până la mijlocul deceniului doi a sec. XXI au apărut mai multe publicații în țară și în afara țării despre corelația paradigmelor respective [5].

Pentru a percepe mai bine sensul paradigmei transformării democratice actuale e necesar a reveni la sensul paradigmei globalizării, care o vizează pe prima în diverse situații. În literatura de specialitate sunt diferite interpretări ale globalizării. Unii cercetători consideră globalizarea drept o necesitate inevitabilă determinată de o logică firească a dezvoltării mondiale, alții – drept o provocare în evoluția socială, care poate fi ocolită. Adică, sunt adepți, dar și adversari ai globalizării, optimiști, dar și pesimiști ai proceselor globale actuale și de perspectivă.

De exemplu, cercetătorul Anthony Giddens în lucrarea sa, „A treia cale. Renașterea social-democrației” delimitează două poziții contrare vis-a-vis de paradigma globalizării [6, p. 46]:

– globalizarea este un mit sau în cel mai bun caz o continuare a unor tendințe existente de multă vreme. Această abordare, consideră A. Giddens, este atractivă pentru cei ce apără valorile social-democrației de tip vechi, dar și pentru cei ce cataloghează globalizarea drept o invenție a neoliberalilor;

– a doua poziție o împărtășesc cercetătorii care consideră globalizarea nu doar reală ci și deja avansată. Adică, astăzi trăim într-o lume fără granițe, o lume în care statul-națiune a devenit o ficțiune, iar politicienii și-au pierdut puterea politică reală.

Singur A. Giddens susține a doua poziție. El interpretează globalizarea mai întâi drept factor economic, care implică conexiuni largi interstatale, interregionale ce cuprind întregul glob. Cea mai mare schimbare în opinia savantului o reprezintă rolul extins la nivel mondial al piețelor financiare. În tranzacțiile monetare se rulează peste

o mie de mlrd. de dolari pe zi. După cum remarca David Held încă la sfârșitul anilor 90 în articolul științific „Democrația și globalizarea”[7], proporția tranzacțiilor financiare în raport cu comerțul crescuse în ultimii cincisprezece ani cu o cincime. Capitalul indirect, adică banii investiți instituțional, crescuse cu 1100 % la scara mondială din 1970, comparativ cu alte forme de capital. Drept urmare, globalizarea economică deja devenise o realitate și nu doar o continuare sau o revenire a tendințelor din anii precedenți. Iar de la sfârșitul anilor 90 până în prezent volumul tranzacțiilor financiare au crescut și mai mult, ceea ce denotă faptul că factorul economic a consolidat substanțial dimensiunea bazică a transformărilor democratice.

Totuși, relația globalizare – transformare democratică nu se limitează doar la suportul economic. Ea necesită a fi percepută în conexiuni de natură sistemică. Globalizarea în viziunea lui A. Giddens însoțește și transformarea timpului și spațiului în care trăim, acestea având, după noi, conotații atât sociale, inclusiv politice, cât și non-sociale. Astăzi, în comparație cu două-trei decenii în urmă, evenimentele economice, sociale sau neeconomice, non-sociale ne afectează mult mai direct și mai profund și invers, deciziile pe care le luăm ca actori ai procesului democratic sunt adesea globale prin caracterul și implicațiile lor valorice. De exemplu, modul de trai (american sau european) sau aceleași obiceiuri culinare individuale pot avea consecințe dintr-o parte în altă parte a mapamondului.

Paradigma globalizării vizează, de asemenea, transformările din domeniul comunicațiilor, tehnologiei, informației. Dacă luăm în particular lumea comunicării electronice actuale atunci urmărim o implicare permanentă în cadrul acesteia a locuitorilor tuturor regiunilor de pe mapamond. Prin intermediul comunicării, informației devine tot mai complex conținutul și impactul paradigmei globalizării în sistemul paradigmatic al lumii sociale și non-sociale.

Extinderea paradigmei respective asupra a noi spații economice, culturale și informaționale, face ca acestea să întrecă granițele statului național. De exemplu, regiuni întregi ale țărilor membre ale UE sunt integrate, de asemenea, și în zone economice și tehnologice ale altor state (vecine) a comunității. Mai mult, în cadrul acesteia, prin interme-

diul unor parteneriate (de exemplu, Parteneriatul Estic), se deschide calea integrării economice și pentru unele state ne-membre ale UE, dar care în scopul promovării interesului național au încheiate Acorduri de Asociere și de Liber Schimb cu Uniunea Europeană [8].

E bine cunoscut argumentul, că astăzi granițele naționale ale statelor UE devin tot mai vagi. Statul – națiune în sensul de până acum dejanu mai deține toate atributele statului clasic, iar competențele guvernului se extind pe măsură ce globalizarea avansează. În acest sens pe deplin fondată opinia lui A. Giddens despre anumite națiuni, care au în unele situații mai multe puteri decât înainte, nu mai puține ca în cazul țărilor europene după căderea comunismului. Națiunile actuale păstrează puterea guvernamentală, economică, culturală față de cetățenii lor. Or, astfel de puteri sunt exercitate în mod democratic numai prin colaborarea activă a guvernanților cu propriile regiuni și localități, dar și cu asociațiile și grupurile transnaționale, care devin tot mai active și mai influente la nivel național.

Deci, noțiunea *a governa* se identifică astăzi nu doar cu guvernul național, ea devine o noțiune mult mai extinsă ca sens și conținut. La guvernare participă și actorii și agenții care nu fac parte din guvern, adică instituțiile și organizațiile neguvernamentale sau cele cu caracter transnațional. Astfel, se modifică substanțial configurațiile statului-națiune, acesta devenind, în opinia lui D.Held, stat-cosmopolit. Fapt care are loc în special odată cu slăbirea anumitor atribuții ale națiunilor, cum ar fi managementul economic de tip keynesian sau înlocuirea la timpul său a valurilor naționale printr-o valută comună (euro) în țările Uniunii Europene.

Semnificația paradigmatică a globalizării o regăsim și în procesul de apariție a noi necesități și de creare a noi posibilități privind regenerarea identităților locale. De aici vine și fenomenul naționalismelor locale: cel scoțian din Marea Britanie, catalan din Spania, Quebec-ul din Canada etc. În acest context naționalismele locale nu întotdeauna pot fi catalogate drept secesioniste. Ca alternativă mult timp a servit exemplul Cataloniei în Spania, care rămâne parte autonomă a unei entități naționale mai mare. Însă și aici naționalismul local, prin referendumurile locale, a tensionat în ultimii ani situația, punând la grea încercare guvernul spaniol, dar și întreaga societate spaniolă.

Astfel, *paradigma globalizare trebuie înțeleasă drept un ansamblu complex de fenomene și procese ghidate de influențe la fel de complexe politice, economice, culturale și de natură mixtă*. Caracterul paradigmei respective este determinat în special de capacitățile sale *lato sensu* de manifestare în câmpul transformărilor democratice, drept paradigmă de natură sistemică.

Paradigma globalizării este legată direct de paradigma transformării democratice, întrucât modifică viața cotidiană, domeniile sociale și non-sociale în toate țările lumii, mai ales în cele dezvoltate. Globalizarea creează noi sisteme și forțe transnaționale, transformă instituțiile, relațiile și normele societăților în care trăim. Transformările ce au loc în condițiile globalizării corespund într-o măsură mai mare sau mai mică unor modele elaborate în cadrul cercetărilor științifice, și anume:

- 1) *modelul globalizării lineare, adică a lumii extensive, a extinderii parametrilor economici, sociali, politici, culturali, informaționali, comunicaționali de la o regiune a lumii la alta*. Factorul fundamental de impunere în acest sens sunt corporațiile transnaționale;
- 2) *modelul lumii sistemice, lansat de sociologul american I. Wallerstein*. Conform acestuia în sistemul mondial se evidențiază 3 elemente: nucleul economic al sistemului, semi-periferia sistemului și periferia sistemului;
- 3) *modelul culturii globale*. Acesta pune accent pe consum ca fenomen al culturii globale, pe turismul mondial, pe cultură și religie la nivel mondial, pe cultura postmodernă;
- 4) *modelul societății globale*, axat în special pe relațiile internaționale, înlocuirea unității național-statale cu comunitatea internațională;
- 5) *modelul sistemului global*, care pune accent pe practicile transnaționale.

Aceste și alte modele ale globalizării vizează într-un anumit mod tranzițiile (transformările) actuale, atât cele complete, radicale, cât și cele incomplete, parțiale. Ele vizează direct și tranzițiile (transformările) democratice din spațiul postcomunist, post-sovietic. Or, influențele provocărilor globale se deosebesc de la regiune la regiune, de la țară

la țară, fapt determinat de potențialul și caracterul transformărilor de aici, de capacitățile spre schimbare a actorilor și agenților care inițiază și alimentează relațiile sociopolitice a tranziției democratice.

Din punct de vedere teoretic, dar și practic, elementele globalizării și cele ale transformării democratice se află în raporturi inter- și intra- sistemice, se întrepătrund prin dimensiunile lor de conținut, chiar devin valabile și utile pentru ambele paradigme. Interconexiunea între ele pornește mai întâi de la obiectul de studiu al acestor paradigme. Acesta este axat pe dimensiuni temporale și spațiale ale unor procese, fenomene actuale, dar și social-istorice sau istorico-naționale realizate de umanitate.

Formula paradigmatică a corelațiilor dintre globalizare și tranziția (transformarea) democratică poate fi prezentată astfel:

Globalizare ----- □ Tranziție (transformare) democratică

Tranziție (transformare) democratică --- □ Globalizare

Această formulă poate fi aplicată în funcție de circumstanțele și condițiile istorice și actuale. Atât globalizarea, cât și tranziția (transformarea) democratică reprezintă etape cu obiective speciale, care se desfășoară concomitent, atingerea cărora garantează manifestarea elementului global și a celui democratic în tranziție (transformare).

Conexiunile între globalizare și tranziția (transformarea) democratică pot fi urmărite îndeosebi din punctul de vedere al *factorului tipologic*.

Globalizarea: tipuri	Tranziția (transformarea) democratică: tipuri
Americanizare Globalizarea prin intermediul corporațiilor multinaționale.	De „jos” – prin intermediul energiei sociale a maselor. De „sus” – prin impunerea și colaborarea forțelor politice întru desfășurarea transformărilor democratice.
Globalizare prin intermediul organizațiilor neguvernamentale și valorilor universale acceptate.	Revoluționară – prin utilizarea metodelor radicale, acțiunilor bruște, spontane.
Globalizare prin intermediul Internet-ului.	„Pact” – prin atingerea unui compromis între elitele politice, ceea ce va asigura stabilirea unei agende de lucru stricte și a unor reguli comune pentru toți „jucătorii politici”.

Astfel, globalizarea realizată prin „americanizare” poate prin efectul influenței din exterior să definească în unele țări ale lumii traseul tranziției și transformării democratice de „sus” și de „jos”. Diplomația americană este renumită prin gradul său de influență asupra procesului transformator al altor state. Conform acestui argument putem spune că nu numai tranziția (transformarea) democratică de „sus” și de „jos”, dar și alte tipuri tranzitorii pot cădea sub incidența „americanizării”. Într-un fel americanizarea a generat destrămarea URSS, colapsul comunismului, dar și transformările ulterioare în societățile ex-socialiste.

Corporațiile internaționale, la rândul lor, sunt de multe ori mai puternice și mai funcționale decât anumite state. Această situație conferă corporațiilor posibilități să influențeze cursul politicii interne, a transformărilor sociopolitice din unele state sau regiuni ale lumii. Globalizarea prin intermediul corporațiilor transnaționale asigură obținerea unor dividende atât pentru corporații, cât și pentru „patria” lor, uneori în dezavantajul statelor care realizează tranziția democratică de „sus” sau prin „pact”.

Globalizarea prin intermediul *organizațiilor neguvernamentale* dirijate de instituțiile internaționale poate fi cauza unor mișcări sociale sau unor procese complexe în acumulare, caracteristice tranziției (tranziția democratică de „jos”, de „sus”, revoluționară, de exemplu revoluțiile „colorate” se consideră că au fost organizate și finanțate de așa organizații ca Freedom House, Fundația Soros etc.)

Internetul ca tip al globalizării reprezintă o modalitate, dar și o sursă sigură de desfășurare a tranziției (transformării) democratice , atunci când aceasta atinge segmentele sociale necesare ale unei societăți, care parcurge o perioadă de tranziție. Rețeaua electronică leagă comunitatea națională și internațională și reprezintă un suport și un ghid pentru societățile care i-au decizii să înfăptuiască tranziția (transformarea) democratică.

Așadar, paradigma transformării democratice și paradigma globalizării se manifestă ca un întreg, prin întrepătrunderea de valori și chiar interese, ceea ce necesită un demers științific complex, inovațional, care să ajute la realizarea unor cercetări politologice originale, dar și unor cercetări sociale interdisciplinare. Anume prin confruntarea de

valori și interese identificăm în cele din urmă căile de confluență și îmbinare a acestor paradigme.

Desigur, ponderea paradigmelor respective într-un proces unic de cercetare nu este la fel. În condițiile unor țări cu regimuri democratice relativ stabile, consolidate sau în proces de consolidare (Cehia, Polonia, Ungaria, Slovacia, Slovenia ș.a.), globalizarea nu a provocat mari discordanțe între obiectivele sale proprii și obiectivele democratizării, iar în prezent și cele ale consolidării democrației. O altă situație în evoluția acestor paradigme este proprie statelor din spațiul ex-sovietic. Cu excepția Țărilor Baltice, în spațiul respectiv există discrepante evidente între paradigmele în cauză, fapt ce reflectă un impact controversat al globalizării asupra transformărilor democratice, fie de accelerare în unele țări (de exemplu, Georgia) sau de târăgănare *de facto* în altele (Federația Rusă, Ucraina, Republica Moldova).

Totodată, în unele țări din spațiul ex-sovietic (cele asiatice) elementele transformării democratice n-au căpătat contururi reale, fapt ce ne dovedește despre limitarea întrucâtva a influențelor factorului extern, inclusiv globalizării asupra proceselor sociopolitice de aici. Aceste și alte realități necesită a ține cont de specificul corelației între cele două paradigme – dela regiune la regiune, de la țară la țară, fapt ce va permite realizarea unei cercetări științifice veridice despre raporturile de natură generală, particulară și unică între globalizare și democratizare.

În perimetrul tranzițiilor și transformărilor democratice actuale este important a cunoaște și evalua însăși caracterul raportului între actorii globali și actorii naționali. Prin definiție acest raport trebuie să fie unul de natură determinist-interacționistă, dar și *viceversa*. El trebuie să corespundă unor interese, reguli și valori reciproc acceptate de către actori pe piața sociopolitică națională și internațională. Realitățile, însă, denotă nu doar corespunderi, ci și necorespunderi, chiar conflicte de interese și valori în raportul dintre actori, între ceea ce numim cererea și oferta pieței politice, dar și consumul mărfurilor politice la nivelurile respective.

Acest raport între actorii globali și actorii naționali demonstrează că globalizarea cauzează procesului transformator al statelor din spațiul postcomunist o serie de consecințe. În funcție de realități, tendințe și perspective, de gradul conștientizării lor de către actorii naționali și

internaționali, dar și de mase ca obiect politic, consecințele sunt de natură dublă, benefică și malefică.

Din *consecințele benefice* ale globalizării urmărite în ultimii ani în aria transformărilor democratice postcomuniste, inclusiv în Republica Moldova, remarcăm:

a) impulsivitatea, diversificarea și aprofundarea relațiilor politice, diplomatice, economice, culturale etc. practic cu majoritatea țărilor lumii. În sens că globalizarea aduce cu sine un proces intens de extindere și răspândire a valorilor democratice din statele dezvoltate, cu democrații consolidate, în statele care se vreau a fi democratice;

b) determinarea într-o mare măsură de către globalizare a schimbării de mentalitate și comportament (îndeosebi de sorginte politică) a indivizilor și comunităților sociale din statele respective. Răspândirea valorilor democratice de la un spațiu la altul permite globalului să vină cu regulile și modalitățile sale specifice de îmbinare a inovației democratice cu tradițiile locale. De exemplu, posibilele schimbări calitative în sistemul politic al Republicii Moldova, care să corespundă *de facto* rigorilor unui sistem politic parlamentar existent în majoritatea țărilor vest și central-europene. Sau schimbări în sistemul electoral prin introducerea votului uninominal. Dar și introducerea pentru cetățenii moldoveni a regimului liberalizat de vize în țările UE a familiarizat în mod direct o mare parte a potențialului uman din țara noastră cu valorile, modul și nivelul de viață din Vest;

c) creșterea investițiilor de capital și acumulării de experiență transformatoare în diverse domenii. Astfel, practic majoritatea statelor postcomuniste a beneficiat de investiții străine (însă diferite ca volum și semnificație în state aparte), de cunoștințele și experiența managerilor din țările care deja au realizat obiectivele democratizării. În acest sens globalul a devenit un factor activ, generator, nu doar de răspândire a experienței sociopolitice din regiunile avansate din punct de vedere democratic în cele care realizează în prezent obiectivele democratizării, ci și de confruntare a experienței respective cu specificul local.

Printre *efectele malefice* ale globalizării menționăm îndeosebi:

a) slăbirea sau chiar pierderea în unele țări în tranziție spre democrație a unor tradiții, unor ocupații, unor îndeletniciri de valoa-

re, care cândva au fost componente importante ale culturii materiale și spirituale universale. Astfel de pierderi sunt caracteristice într-o măsură mai mare sau mai mică pentru toate țările postcomuniste, în tranziție spre democrație. Ne referim la fiecare țară din Estul și Centrul Europei, care sub influența globalizării au fost nevoite în calea lor spre democratizare și consolidare a democrației să-și revizuiască, mai mult sa mai puțin rațional, unele valori naționale, non-conforme valorilor globale, sau chiar să se dezică de ele. Adică, drept trăsătură malefică a globalizării poate fi considerată tendința ei generală de manifestare în țările din spațiul postcomunist, fără a se ține cont de specificul local al fiecărei țări în parte;

b) teama pierderii identității naționale în fața presiunilor globale în diverse domenii ale vieții sociale. Acest adevăr este confirmat în special de practica țărilor de tipul Republicii Moldova, care au cunoscut o perioadă anevoioasă de renaștere națională: a tradițiilor, valorilor spirituale, renașterii lingvistice etc. Unul din paradoxurile acestor țări constă în faptul că ele nu și-au consolidat *de facto* identitatea, aceasta fiind una proiectată, dar nu și supusă suficient criteriului legitimității. Mai mult ca atât, pentru o parte a populației identitatea de aici a devenit una împotrivită, adică când această populație nu recunoaște cadrul normativ al identității elaborat și adoptat de guvernare. În astfel de circumstanțe globalul vine cu normele și regulile sale asupra unei identități proiectate, mai degrabă asupra unei cvazi-identități;

c) erodarea câmpului suveranității și independenței unor țări în tranziție în fața provocărilor globale. Astfel de provocări nu aleg țările respective după capacitățile lor de a rezista în calea de extindere a globalului, de a se confrunța și îmbina cu el. Provocările globale, de obicei, bat în local fără al delimita ca entitate aparte cu necesitățile sale materiale, spirituale și organizaționale specifice, punând deseori în pericol acumularea și consolidarea necesarului său de suveranitate și independență. Sub influența factorului global atributele independenței și suveranității țărilor slabe, în devenire, adesea sunt dominate de turbulențe, instabilități și crize sistemice, ceea ce fac aceste atribute să fie deficitare la capitolul valori majore ale noilor regimuri. Atare influență este prezentă prin intermediul proiectelor și normelor specia-

le de care dispun instituțiile economice și financiare internaționale, organismele transnaționale, acestea dominând preponderent sub unghiul lor de vedere politicile internă și externă a țărilor în tranziție;

d) impactul negativ al globalului asupra proceselor politice, economice și sociale este evident în țările cu tranziții și transformări târâgănite în timp. În acest sens globalizarea are ca finalitate acutizarea diferențelor economice și sociale dintre statele dezvoltate și statele în curs de dezvoltare sau chiar cele subdezvoltate. Globalul doar accelerează contrastele în diverse sfere, el nu le soluționează. Implicațiile negative ale globalizării sunt prezente îndeosebi în corelațiile sale cu tranziția din spațiul ex-sovietic. În spațiul respectiv (excepție Țările Baltice) urmărim o creștere a decalajului și o ciocnire acută și îndelungată la nivel de mentalitate și comportament între *nou și vechi, modern și tradițional, dezvoltat și subdezvoltat*. Globalul de aici nu are pârgurile necesare de conlucrare eficientă între *noi și ei, prezent și trecut, prezent și viitor*.

Aceste și alte riscuri și pericole, generate de fenomenul globalizării, au orientat unele regimuri ale spațiului ex-sovietic (îndeosebi cele autoritare, asiatice – din Turkmenistan, Tadjikistan, dar și europene – din Belarus) spre promovarea unei politici de auto-izolare în raport cu statele democratice producătoare de globalizare. Însă, indiferent de opunerea politicii respective față de valorile globale, general civilizaționale, acestea mai devreme ori mai târziu totuna pătrund, fie și într-o măsură mai limitată, în regimurile autoritare de aici. În cazul respectiv globalul pătrunde în localul autoritar (societățile relativ închise) nu atât direct, cât indirect, prin intermediul unor pârgii și mecanisme ale regimurilor democratice care întrețin careva relații cu regimurile autoritare.

Astfel, globalizarea se extinde și pătrunde atât în aria tranzițiilor democratice cu capacități reale de democratizare și liberalizare a societății, cât și în cea a tranzițiilor târâgănite în timp spre democrație în care domină *democrația autoritară*. O condiție importantă a unei evoluții raționale spre democrație a societăților în tranziție și respectiv a maturizării lor în fața provocărilor globale este modernizarea sociopolitică, economică și culturală a dimensiunilor valorice naționale.

Anume modernizarea structurilor și valorilor naționale va permite în continuare o mai bună și eficientă corelare și colaborare a acestora cu globalul.

Bibliografie:

1. Bobio N. Democracy and Dictatorship. Cambridge: Polity press, 1989; Dahl R. Democracy and its Critics. Londra: Yale University Press, 1989; Diamond L., Chu yn-han, Plattner F., Tien Hung-mao (ed.) Cum se consolidează democrația. Iași: Polirom, 2004; Held D. Models of Democracy, ed. II. Cambridge: Polity Press, 1996; Дилиенский Г.Г. Демократия на рубеже тысячелетий. В: Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО «Феникс», 2001; Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Polirom, 2008; Linz J. Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation: South Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996; McGrew (ed.) The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy. Cambridge: Polity Press, 1997; Schmitter P., G. O Donnell Transformations from Authoritarian Rule: Tentative conclusions from Uncertain Democracies. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986 ș.a.
2. Saca V. Paradoxurile democrației în contextul transformărilor post-comuniste. În: Științe Politice, Relații Internaționale și Studii de Securitate. Sibiu: Universitatea „Lucian Blaga”, 2012; Saca V. Dezvoltarea și consolidarea democrației în Republica Moldova în contextul relațiilor dintre factorii interni și externi. În: Științe Politice, Relații Internaționale și Studii de Securitate. Sibiu: Universitatea „Lucian Blaga”, 2014; Vareașchin I., Saca V. Al treilea val al democratizării: realități și perspective. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Nr.4, 2006; Varzari P. Elita politică și birocrăția în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). Monografie. Chișinău: Pontos, 2013 ș.a.

3. Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Polirom, 2008;
4. McGrew (ed.) The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy. Cambridge: Polity Press, 1997;
5. Held D. Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Cambridge: Polity Press, 1995; Held D., A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Cambridge: Polity Press, 1999; Пантин В. И. Глобализация и проблемы развития демократических институтов в России. В: Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна: ООО «Феникс», 2001; Gorincioi R., Saca V. Reflecții asupra tandemului „Democratizare – Globalizare”: considerații generale. În: Procesul de globalizare: provocări și soluții. Chișinău: USM CEPO. Nr. 1-3 (131-133), 2004; Saca V., Gorincioi R. Democratizarea și globalizarea: semnificații și interdependențe. În: revista de Filozofie și Drept. Chișinău, 2004 ș.a.
6. Giddens A. A treia cale. Renașterea social-democrației. Iași: Polirom, 2001.
7. Held D. „Democracy and Globalization”. În: Daniele Archibugi, David Held, Martin Kohler, Re-Imagining Political Community. Cambridge: Polity Press, 1998.
8. Виктор Сака Национальный интерес Республики Молдова в контексте политических процессов Восточного Партнёрства. В: Восточное партнёрство. Цели – опыт – вызовы. Анализ процесса имплементации в государствах охваченных программой (под научной редакцией Петра Байора). Краков: Ksiegarnia Akademica, 2013.

CETĂȚENIA UNIUNII EUROPENE ÎN RAPORT CU CETĂȚENIA NAȚIONALĂ

Livia ZAPOROJAN,
magistru, lector universitar

Les prémisses de citoyenneté de l'Union Européenne, fondée sur la citoyenneté nationale, ont été mises en place au sein du Conseil de l'Europe au moyen du concept de la « citoyenneté européenne ». Les règlements adoptés en vertu des actes de Conseil de l'Europe au début, ont ensuite été utilisés dans l'élaboration du traité de Maastricht, qui a créé une institution de la citoyenneté commune à tous les citoyens des pays de l'Union Européenne, comme une citoyenneté plénipotentiaire aux citoyens des États membres.

MOTO:

*Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.
Articolul 9. Din TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ []*

Instituirea cetățeniei Uniunii Europene a constituit un pas deosebit în dezvoltarea universală a instituției cetățeniei și a raporturilor inter-statale privind cetățenii nu numai din cadrul Uniunii, dar și în întreaga lume.

Perspectiva formării unei cetățenii comune europene are o istorie mai îndelungată. După al doilea război mondial europenilor, care au trecut peste ororile fascismului le-a fost ușor să înțeleagă importanța protecției drepturilor omului și, totodată, de a recunoaște că pentru aceasta nu sunt suficiente numai mecanismele naționale [2, p.7]. În acest context, cetățenia era privită ca unul din cele mai bune statute pentru unirea popoarelor în comunitatea europeană. Ideea de a uni aceste comunități a fost reflectată în articolul 1 al statutului Consiliului Europei din 5 mai 1949, conform căruia „Scopul Consiliului Europei este de a realiza o mai mare unitate între membrii săi pentru salvagardarea și realizarea idealurilor și principiilor care sunt moștenirea lor comună și pentru facilitarea progresului lor economic și social. [...]

Acest scop va fi promovat prin organele consiliului, prin discutarea chestiunilor de interes comun și prin încheierea de acorduri și adoptarea unor acțiuni comune în domeniile economic, social, cultural, științific, juridic și administrativ, precum și salvagardarea și respectarea pe mai departe a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” [3].

Ulterior, în cadrul Consiliului Europei au fost adoptate o serie de convenții, care acordau cetățenilor statelor membre ale Consiliului Europei drepturi egale în domeniul științei, sănătății, culturii, precum și largi garanții sociale. Astfel, putem să menționăm două convenții îndreptate la integrarea populației în spațiul european și anume:

1. Acordul european cu privire la regimul circulației oamenilor între statele membre ale Consiliului Europei de la Paris din 13.12.1957, care a ușurat deplasarea cetățenilor statelor membre pe un termen de până la trei luni prin prezentarea actelor expuse în acest act [4].
2. Acordul european cu privire la circulația tineretului pe pașapoarte colective între țările membre ale Consiliului Europei de la Paris din 16.12.1961, care facilita dezvoltarea turismului pe teritoriile statelor-membre pentru persoanele de până la 21 de ani în baza unui pașaport colectiv [5].

La începutul anilor 60 statele membre ale Consiliului Europei s-au lovit de mai multe probleme în legătură cu faptul că mulți europeni dețineau două și mai multe cetățenii. Pentru evitarea răspândirii acestor precedente, de către Consiliul Europei în 1963 a fost adoptată Convenția cu privire la reducerea cazurilor pluralității de cetățenii și cu privire la serviciul militar în cazul pluralității de cetățenii [6].

Tendința statelor membre a Consiliului Europei de a limita pluralitatea de cetățenii temporar a avut succes, statele evitând să accepte un astfel de statut cetățenilor săi. De rând cu aceasta, în legătură cu recomandările Convenției cu privire la cetățenia femeii căsătorite, a Convenției cu privire la limitarea apatridiei, precum și altor norme internaționale, dar și a practicii care se stabilise cu privire la soluționarea unor probleme concrete, părerile unor politicieni și savanți al statelor europene cu privire la problema pluralității de cetățenii a început să se schimbe. Astfel, la Convenția din 1963, deja în 1977 a

fost adoptat primul Protocol de modificare, prin care statele părți se obligau să permită cetățenilor o procedură simplificată de a renunța la a doua cetățenie a statului membru al Consiliului Europei în care nu locuia permanent, de a permite femeilor căsătorite să dobândească, pe lângă cetățenia sa și cetățenia soțului ș.a. Tot în 1977 a fost adoptat și Protocolul adițional la Convenția din 1963 prin care statele părți s-au obligat să se informeze reciproc cu privire la dobândirea de către cetățenii săi și a cetățeniei altor state-membre. În același context, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în 1988 a recomandat statelor membre de a analiza minuțios problema pluralității de cetățenie pentru cazurile căsătoriilor soților care au cetățenie diferită, inclusiv a copiilor născuți în urma acestor căsătorii. Ca urmare a acestei activități, în 1993 a fost deschis pentru semnare al doilea Protocol facultativ, care introduce modificări în Convenția din 1963, stabilind posibilitatea deținerii cetățeniei multiple în următoarele cazuri suplimentare: pentru a doua generație de imigranți, pentru soții ce au cetățenie diferită și copiii săi. În perioada de față situația sa schimbat cardinal și o parte de state-părți, în ceea ce privește capitolul 1 al Convenției din 1963 sunt pentru reducerea maximă a interdicției de a obține cetățenie multiplă.

Inițial denumirea de „cetățenia europeană” a apărut numai ca un concept social mediatizat în cadrul statelor membre a Consiliului Europei, care este utilizat până în prezent. Din aceste considerente uneori se confundă acest concept cu instituția juridică „cetățenia Uniunii Europene”. Legalizarea definitivă a cetățeniei europene s-a făcut ulterior, dar deja într-un format mai restrâns, în cadrul Uniunii Europene și nu a Consiliului Europei, unde participau un număr redus de state. Aceasta s-a produs prin includerea în partea a doua a Tratatului privind Uniunea Europeană de la Maastricht din 1992 a părții a doua, numite „Cetățenia Uniunii”, unde la articolul 8, se reglementa: „(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru”. Ulterior, prin tratatul de la Lisabona această normă s-a modificat. În prezent cetățenia Uniunii Europene este reglementată de același Tratat de la Maastricht, care a fost expus într-o versiune consolidată de Consiliul Uniunii Europene, unde art.9 are următoarea redacție: „În toate activitățile sale, Uniunea res-

pectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. **Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.**”

Acest statut deja juridic lărgeste drepturile și libertățile în domeniul circulației în spațiul Uniunii Europene. Astfel, fiecare cetățean al Uniunii este asigurat cu dreptul de a se deplasa liber și a locui permanent pe teritoriul statelor membre cu unele limitări și condiții, care au fost prevăzute în Tratatul de la Maastricht și în corespundere cu prevederile adoptate pentru aplicarea acestuia.

Instituirea unei cetățenii a Uniunii Europene, așa cum rezultă din ultima redacție, nu are drept scop înlocuirea cetățenii naționale ale statelor Uniunii Europene. Drepturile cetățenilor

Uniunii sunt protejate de către instituțiile Uniunii și de către statele membre. Aceste drepturi sunt cuprinse în Tratat și pot fi divizate în următoarele categorii:

1. Drepturi politice:

- a) Drepturile electorale în alegerile europene: dreptul de a vota și a candida la alegerile pentru Parlamentul European, în orice stat membru al UE (articolul 22);
- b) Dreptul de a alege în cadrul alegerilor municipale: dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale într-un stat UE, altul decât statul al cărui cetățean este (articolul 22);
- c) Acces la documentele guvernamentale europene: dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (articolul 15);
- d) Dreptul de a depune petiții către Parlamentul European și Ombudsman: dreptul de a adresa petiții Parlamentului European și dreptul de a apela la Ombudsmanul European pentru a le aduce în atenție cazuri de proastă administrare ale organismelor și instituțiilor Uniunii, cu excepția organelor legale (articolul 24);
- e) Protecția drepturilor lingvistice: dreptul de a se adresa și de a apela la instituțiile UE în una din limbile oficiale și de a primi răspuns în aceeași limbă (articolul 24);

2. Drepturile migraționale:

- a) Dreptul la liberă circulație și ședere: un drept de liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii și dreptul de a lucra în orice poziție (inclusiv serviciile publice naționale, cu excepția acelor posturi din sectorul public care implică exercitarea competențelor conferite de dreptul public și de protejare a intereselor generale ale autorităților naționale și locale (articolul 21), pentru care însă nu există o singură definiție);
- b) Nediscriminarea pe criterii de cetățenie: dreptul de a nu fi discriminat pe motive de naționalitate (cetățenie – n.a.) în domeniile de aplicare a tratatului (articolul 18);
- c) Dreptul la protecție consulară: dreptul la protecție din partea autorităților consulare a altor state membre, atunci când într-un stat non-UE nu există autoritate diplomatică a statului cetățeanului european (articolul 23): acest lucru se datorează faptului că nu toate statele membre mențin ambasade în fiecare țară din lume (doar 16 țări au o singură ambasadă a unui stat UE).

În acest sens, în Raportul din 2017 privind cetățenia UE, denumit „Consolidarea drepturilor cetățenilor într-o Uniune a schimbărilor democratice” VěraJourová, Comisar pentru justiție, consumatori și egalitate de gen a menționat: „Cetățenia UE și drepturile care decurg din aceasta se află în miezul Uniunii Europene și sunt valorate nespuse de către cetățenii europeni. Este vorba, în special, de dreptul de a lucra sau de a studia într-o altă țară europeană și de a participa la alegerile pentru Parlamentul European, dar și de dreptul de a beneficia de asistență consulară atunci când apar probleme în cursul vacanțelor petrecute în afara UE.”

Limitele teritoriale pentru acordarea migranților rezidenți a drepturilor electorale a fost stabilit numai la nivel local. La formarea autorităților publice centrale această categorie de persoane, care nu dețin cetățenia națională a unui stat membru al UE, până în prezent se consideră cetățeni străini. Ei nu primesc nici dreptul activ, nici cel pasiv de a alege la alegerile în parlamentele naționale. La moment aceste persoane sunt excluse din procesul de formare a autorităților supreme

a puterii de stat, dar într-un viitor apropiat, în așa cadență, nu excludem admiterea lor și în aceste structuri de stat.

La soluționarea problemelor de acordare a cetățeniei unui cerc larg de persoane precum și a problemelor migraționale există mai multe limite pentru statele membre a Uniunii Europene. În aceste cazuri, în opinia noastră, este necesar de a face consultații cu alte state membre ale Uniunii Europene, deoarece decizia poate avea repercusiuni și pentru alte state. În ceea ce privește majoritatea statelor cu o structură de stat federativă a Uniunii, cetățenia europeană nu are șanse de a înlocui o cetățenie națională sau de a diminua importanța acesteia.

De rând cu aceasta, s-au expus temeri referitor la apariția unui conflict din cauza disonanței ce rezultă din dualismul cetățeniei unui stat concret și cetățeniei europene abstracte, care ar duce la zero scopul integrării. Anterior s-a remarcat o situație mai complicată cu realizarea instituției cetățeniei europene în Germania împotriva căreia au fost atât opoziția de dreapta, cât și cea de stânga. După părerea expusă de politicienii germani, după adoptarea Tratatului de la Maastricht, dubla cetățenie va duce la o migrație necontrolată în țară, la ruperea loialității în rândul populației și destabilizarea situației în stat. Într-o perspectivă istorică, văzând procesele ce au loc în prezent în Germania, Ungaria, Olanda, putem să le dăm parțial crezare acestor politicieni.

Parametrii cetățeniei unice a Uniunii nu pe deplin se includ în sensul tradițional al cetățeniei ca legătură juridică a persoanei cu un stat concret. Instituirea unei cetățenii unice, desigur, a fundamentat și mai mult ideea dezvoltării Uniunii Europene în direcția instituirii unei structuri de stat federative.

Desigur, cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene se bucură de un spectru mai larg de drepturi în spațiul Uniunii Europene decât cetățenii străini, ultimii fiind cei ce nu dețin cetățenia nici a unui stat-membru, precum cei din Republica Moldova. Pentru realizarea practică a cetățeniei europene, Uniunea Europeană din 1996 derulează până în prezent programul „Cetățeanul în primul rând”, care are drept scop asigurarea populației statelor-membre al Uniunii cu informații privind drepturile la ședere, la muncă, la educație a cetățenilor statelor-membre în orice țară a Uniunii pentru integrarea cetățenilor Uniunii Europene.

Unii autori sunt sceptici de a afirma că deținerea cetățeniei europene de către cetățeanul ce deține cetățenia numai a unui stat-membru poate fi desemnată ca pluralitate de cetățenii, precum au fost sceptici de a afirma că cetățenii unui stat federat din cadrul unei federații deține pluralitate de cetățenii [7, p.274]. Ne distanțăm de această opinie, fiind de părere că Uniunii Europene este o cetățenie cu drepturi depline, ce s-a impus în realitatea relațiilor europene prin actele Uniunii și în primul rând a Tratatului de la Maastricht, unde această cetățenie deja nu este desemnată ca cetățenie europeană, ci ca Cetățenia Uniunii Europene.

În susținerea acestei constatări vin și unii autori, care afirmă că „Departate de a aboli cetățeniile naționale, cetățenia europeană li se adaugă. Cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene beneficiază astfel de o dublă cetățenie” [8, p.97].

Dezbaterile la această problemă, considerăm că sunt din cauza că acest concept de cetățenie europeană nu este pe deplin reglementat de actele Uniunii Europene. De rând cu aceasta, reglementările existente ne permit să fundamentăm cetățenia Uniunii Europene ca o cetățenie cu drepturi depline prin dreptul tuturor cetățenilor Uniunii de a alege și a fi ales în autoritățile Uniunii, de a participa la alegerile locale din statele Uniunii în care persoana își are domiciliu, protecția consulară în străinătate. Dobândirea cetățeniei Uniunii Europene prin cetățenia națională nu diminuează statutul acestei cetățenii având în vedere caracterul subsidiar al dreptului Uniunii. Or, principiul subsidiarității servește drept criteriu ce reglementează exercitarea competențelor partajate între Comunitate și statele membre. Pe de o parte, el exclude intervenția Comunității atunci când o materie poate fi reglementată în mod eficace de către statele membre la nivel central, regional sau local. Pe de altă parte, Comunitatea își exercită puterile atunci când statele membre nu sunt capabile să îndeplinească în mod satisfăcător obiectivele tratatelor [9].

În acest context, este de remarcat că principiul subsidiarității este expres expus în însuși textul articolului 9 din Tratatul privind Uniunea Europeană: „Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia”. În acest sens, prin menționatul Raport din 2017

privind cetățenia UE, Dimitris Avramopoulos, Comisarul UE pentru migrație, afaceri interne și cetățenie a menționat: „Cetățenia UE înglobează esența necesității și a țelului proiectului european comun. Ea le oferă cetățenilor europeni un set de drepturi fundamentale și de privilegii care se adaugă la cele care decurg din cetățenia națională”.

Rezumând cele expuse, vom constata, că premisele instituirii cetățeniei Uniunii Europene, au fost bazate pe cetățenia națională, în special pe cea din țările federative. Inițial, ideea unei cetățenii comune a fost instituită în cadrul Consiliului Europei prin prisma conceptului de „cetățenie europeană”. Reglementările adoptate în cadrul actelor incipiente ale Consiliului Europei, pentru protecția cetățenilor statelor Consiliului, au fost utilizate ulterior în cadrul Uniunii Europene la elaborarea Tratatului de la Maastricht, care a creat o instituție a cetățeniei comune a tuturor cetățenilor statelor Uniunii Europene. În prezent, această cetățenie se conturează ca o cetățenie ce acordă cetățenilor statelor membre plenipotența unei cetățenii naționale cu toate gradele de protecție. Mai mult ca atât, această protecție este garantată de posibilitatea implicării oricărui stat membru al Uniunii Europene, pentru apărarea drepturilor cetățeanului Uniunii atunci când acesta se află în afara hotarelor statului național sau în afara Uniunii Europene.

Bibliografie:

1. Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Anul 59, 7 iunie 2016. Tratatul privind Uniunea Europeană.
2. JANIS M., Kay R., Bradley A., „European HumanRights Law”, Oxford 2008, ThirdEdition, 1016 p.
3. Statutul Consiliului Europei din 05.05.49. Ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr.522-XIII din 12.07.1995 //Tratate internaționale 9/190, 1999
4. Republica Moldova numai a semnat acest acord la 19.11.2007, dar nu l-a ratificat. În: Acordul european cu privire la regimul circulației oamenilor între statele membre ale Consiliului Europei de la Paris din 13.12.1957

5. Republica Moldova nu a semnat acest acord. În: Acordul european cu privire la circulația tineretului pe pașapoarte colective între țările membre ale Consiliului Europei de la Paris din 16.12.1961
6. Republica Moldova numai a semnat acest acord la 03.11.1997. În: Convenția cu privire la reducerea cazurilor pluralității de cetățenii și cu privire la serviciul militar în cazul pluralității de cetățenii
7. ЧИРКИН В., Сравнительное конституционное право, Москва, 1996.
8. VIERU E., Vieru D., Cetățenia română și cetățenia europeană, București: Pro Universitaria, 2010, ISBN 978-973-129-493-3.
9. Fișă de informare nr. 19. Principiul subsidiarității. Documentul reprezintă o traducere după fișa de informare de Pe site-ul Parlamentului European. Documentul original a fost realizat de RobertaPanzza , 07/2008. În: Fișă de informare nr. 19

GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI REALIZAREA POLITICII EXTERNE

Vladimir BORȘ,
dr.conf.univ.

The Government of the Republic of Moldova, as a state administration body, elaborates the system of foreign policy priorities, which determines the content of this policy. It sets for thither mediate and prospective goals of foreign policy, determines the ways, method sand means of carrying it out.

Although Heads of State have very strong powers in the field of foreign affairs, they rarely establish direct relations with other states, usually acting through governments. It is the government together with the Ministry of Foreign Affairs and European Integration which is in charge of promoting the foreign policy of the state through the maintenance of relations with foreign states and international organizations on a bilateral and multilateral basis.

Politica externă necesită a fi realizată organizat și promovată prin instituții care să dispună de împuterniciri strict delimitate și definite. În funcție de organele destinate să realizeze această activitate, întâlnim diplomația realizată prin organe interne și diplomația realizată prin organe externe.[22.p.273; 25.p.122-125]

Structurile instituționale care reprezintă interesele statelor în relațiile internaționale și desfășoară o activitate diplomatică sunt stabilite de constituția fiecărui stat, neexistând o formă clară de drept internațional care să le indice ca atare. În aceste sens, legea internă a diferitor țări stabilește competențele autorităților centrale și de specialitate în problemele internaționale. Totuși practica internațională este relativ unitară în sensul că organele de stat interne relativ împuternicite să desfășoare activități diplomatice sunt următoarele: șeful statului, Guvernul, Parlamentul, MAE, șeful guvernului. Competențele menționate sunt delimitate în funcție de forma de guvernare existentă în diferite țări diferit.

Guvernul, ca organ al administrației de stat, elaborează sistemul de priorități ale politicii externe, care determină conținutul acestei politici. El stabilește scopurile imediate și de perspectivă ale politicii

externe, determină căile, modalitățile și mijloacele de realizare. Deși șefii de state au împuterniciri foarte mari în domeniul relațiilor externe, ei stabilesc în cazuri rare relații directe cu alte state, acționând, de regulă, prin intermediul guvernelor. Anume guvernul se ocupă de promovarea politicii externe a statului prin intermediul întreținerii relațiilor cu statele străine și organizațiile internaționale în bază bilaterală și multilaterală. La dispoziția lui se află un aparat pentru politica externă numeros, ramificat și de o înaltă specializare, rolul căruia este extrem de mare în toate etapele procesului de realizare a politicii externe.

Astfel, în baza legislației interne[1; 7; 5.], Guvernul Republicii Moldova asigură îndeplinirea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Pentru realizarea politicii externe, Guvernul are următoarele autorizații[5.art.18]: poartă tratative și ia parte la negocieri, acordă împuterniciri pentru inițierea negocierilor și semnarea tratatelor, încheie tratate internaționale, aprobă tratatele internaționale în formă simplificată și asigură îndeplinirea lor [8], stabilește relații multilaterale între Republica Moldova și state străine, organizații internaționale, asigură schimbul de informație, de studenți și specialiști; prezintă Președintelui Republicii Moldova propuneri privind acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai Republicii Moldova, înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice [7]; reprezintă Republica Moldova în relațiile internaționale și declarațiile și angajamentele guvernului obligă statul în relațiile externe; asigură promovarea unui curs unic și coerent în domeniul politicii externe[8].

În conformitate cu prerogativele în acest domeniu, în scopul promovării politicii externe Guvernul își preconizează următoarele direcții principale de activitate: creează condiții pentru stabilirea și asigurarea suveranității economice și politice a Moldovei; realizează colaborarea economică cu țările lumii în condițiile dezvoltării relațiilor contractuale, formării infrastructurii de piață, integrării europene și mondiale [6]; asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb, pornind de la interesele naționale [8]; promovează politica securității naționale, dirijează activitatea de apărare a Republicii Moldova[5]; asigură respectarea și

executarea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte [8]; promovează politica externă în conformitate cu competența sa.

Pentru realizarea cursului de politică externă a statului, doctrina politicii externe sau concepția politicii externe, ca document integru, poate, pur și simplu, să nu existe. Totodată, pe lângă acest document, totalitatea obiectivelor politicii externe a statului și metodele de înfăptuire a ei sunt cuprinse în programul de activitate al Guvernului. Prin acest program puterea guvernamentală se realizează în politica externă, ca și în alte domenii de activitate, reieșind din programul guvernului, adoptat de către Parlament, care obligatoriu cuprinde un capitol privind politica externă. Evident, concepția politicii externe nu poate constitui o schemă rigidă, o adaptare la situația reală, schimbând accentele și redimensionând unele orientări ea se poate realiza prin intermediul programelor de guvernare.

În perioada care s-a derulat de la alegerile parlamentare din 2014 și până în prezent, în timpul căreia și-a desfășurat activitatea Parlamentul de legislatură a XX, toate guvernele aflate la cârma țării în programul său de activitate ca deziderat prioritar în domeniul politicii externe este integrarea europeană.

Cabinetul de miniștri, în frunte cu premierul Pavel Filip, în programul de guvernare își propune ca obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor. Potrivit documentului, cea mai sigură cale pentru atingerea acestor obiective este integrarea europeană. În acest scop, Guvernul își propune să creeze toate premisele necesare, care, odată valorificate, vor asigura eligibilitatea Republicii Moldova privind obținerea statutului de țară-candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană. Pentru îndeplinirea obiectivului în cauză, la baza Programului de activitate al Guvernului a fost pusă implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, în special prin realizarea Planului național de acțiuni.[13; 27.]

Un rol important în exercitarea acestor atribuții, în special în ce privește funcțiile de reprezentare, îi revine *prim-ministrului*. El poate să invite și să primească reprezentanți ai statelor străine, să ia parte

la conferințe și la activitatea unor organizații internaționale, să ducă tratative și să încheie acorduri fără împuterniciri speciale[19; 9.]. Pe teritoriul altor state, el se bucură de toate drepturile și împuternicirile reprezentanților diplomați, iar în cazul când participă sau conduce misiuni speciale de nivel înalt, nu poate fi declarat persoana non grata de către statul de reședință[20; 26].

Poziția primului ministru conferită de curtoazia internațională și dreptul internațional, este firesc să fie acordată și de legislația internă. Prin repartizarea atribuțiilor între prim-ministru și ale viceprim-miniștrilor Șefului Guvernului îi revine: conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia în exercitarea funcțiilor ce le revin; coordonează activitatea privind planificarea și implementarea politicilor publice, în conformitate cu prioritățile programului de guvernare; coordonează și monitorizează relațiile cu organismele financiare internaționale, țările donatoare, inclusiv asistența tehnică, granturile și creditele externe acordate Republicii Moldova; coordonează activitatea autorităților administrației publice centrale de specialitate în a căror competență este asigurarea securității și capacității de apărare a țării[12].

În statele cu formă parlamentară de conducere, după cum demonstrează practica democrațiilor occidentale, figura politică principală, care domină viața politică internă și externă a statului, este cea a prim-ministrului.

În fruntea Guvernului, de regulă, ajunge liderul, care, în urma scrutinului, obține majoritatea parlamentară. Dacă se impune constituirea unei coaliții, de obicei, lider devine persoana care deține majoritatea mandatelor în coaliție. Ajungând la guvernare, liderul caută să promoveze programul pentru care el a pledat și pentru care a optat electoratul.

Guvernul promovează politica externă a Republicii Moldova prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, organul central de specialitate al administrației publice, abilitat cu această funcție, care face parte din sistemul instituțiilor serviciului diplomatic cu statut de instituție centrală.

Ministerul asigură realizarea politicii externe a Republicii Moldova în concordanță cu interesele naționale, inclusiv monitorizarea și

coordonarea procesului de integrare europeană a țării, în conformitate cu legislația în vigoare și programul de activitate al Guvernului.[16]

Fiind organul central de specialitate al administrației publice în realizarea politicii externe, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene are statut de instituție centrală în acest sistem și își desfășoară activitatea în conformitate cu Constituția și legile Republicii Moldova, hotărârile Parlamentului, actele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile și dispozițiile Guvernului, tratatele și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Atribuțiile speciale rezervate Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în realizarea și promovarea politicii externe sunt prevăzute prin regulamentul aprobat de Guvern [16].

Șeful ministerului, denumit „șeful diplomației”[10], este ministrul afacerilor externe și extinderea responsabilității sale variază de la țară la țară, ca și titlul său: Secretar de Stat (SUA), Secretar de Stat pentru Afacerile Externe și ale Commonwealthului (Marea Britanie) etc [23. P.11].

Prerogativele ministrului afacerilor externe și integrării europene sunt reglementate de dreptul intern, însă, dată fiind relevanța activității sale la nivelul comunității internaționale, dreptul internațional îi definește poziția în contextul raporturilor internaționale cu alte state. Cu repartizarea atribuțiilor între Prim-ministru și viceprim-miniștri, ministrului Afacerilor Externe și Integrării Europene care este și unul din viceprim-miniștri îi sunt acordate următoarele atribuții: coordonează activitatea autorităților administrației publice în realizarea politicilor pentru reintegrarea teritorială, politică, economică și socială a Republicii Moldova, inclusiv corelează cu aceste politici acțiunile pe plan extern și în procesul financiar-bugetar; exercită funcțiile de reprezentant pentru chestiuni politice în procesul de reglementare a conflictului transnistrean din partea Republicii Moldova; reprezintă autoritățile moldovenești la negocierile și consultările pentru reintegrarea țării; întreține relații cu factorii internaționali vizați în domeniul de competență; colaborează cu organizațiile neguvernamentale și cu cele donatoare în vederea promovării valorilor democratice și reconstituirii spațiului politic, social, cultural, economic și juridic unic al Republicii Moldova [12].

În calitate de șef al administrației afacerilor externe, ministrul afacerilor externe are următoarele prerogative [16; 2; 9.]: conduce activitatea Ministerului și a instituțiilor serviciului diplomatic al Republicii Moldova peste hotare, aprobă decizii privind instituțiile serviciului diplomatic; delimitează sarcinile și atribuțiile și stabilește responsabilitățile viceministrilor, secretarului general, ambasadorului cu misiuni speciale și ale conducătorilor subdiviziunilor din subordinea aparatului central al Ministerului și instituțiilor subordonate Ministerului; emite ordine și instrucțiuni obligatorii pentru subdiviziunile interioare ale aparatului central al Ministerului; prezintă Președintelui Republicii Moldova, în modul stabilit, propuneri privind înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, precum și privind acreditarea și revocarea reprezentanților diplomați ai Republicii Moldova; prezintă Guvernului, în modul stabilit, propuneri privind înființarea, desființarea sau schimbarea clasei oficiilor consulare ale Republicii Moldova; promovează relațiile bilaterale și multilaterale politice, comerciale, economice, culturale, științifice și de alta natură ale Republicii Moldova cu statele lumii, reglementează eventualele probleme politico-juridice care există sau care pot apărea în raport cu aceste state; reprezintă Ministerul în relațiile cu autoritățile administrației publice din străinătate și în relațiile cu organisme internaționale; în limita competențelor ce-i revin, aprobă sau, după caz, modifică statul de personal al aparatului central și al subdiviziunilor Ministerului, în limitele fondului de retribuire a muncii și efectivului-limită, aprobate de Guvern; aprobă regulamentele subdiviziunilor interioare ale aparatului central al Ministerului; înaintează Guvernului propuneri privind numirea în post și rechemarea din post a ambasadorilor extraordinari și plenipotențieri, a reprezentanților permanenți și a trimișilor – șefi ai misiunilor diplomatice; înaintează Guvernului propuneri privind desemnarea în post și rechemarea din post a consilierilor generali; numește în funcții și recheamă din funcții șefii celorlalte oficii consulare; numește în funcții și eliberează din funcții personalul din cabinetul viceprim-ministrului, ministrului afacerilor externe și integrării europene; numește funcționarii publici în posturi diplomatice, modifică, suspendă și încetează raporturile de serviciu în condițiile

legii cu funcționarii publici care nu dețin posturi diplomatice; angajează, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu personalul administrativ-tehnic și de serviciu; exercită monitorizarea generală a îndeplinirii obligațiilor de serviciu de către personalul Ministerului și al subdiviziunilor interioare ale aparatului central al Ministerului; înaintează, în modul stabilit, propuneri pentru acordarea distincțiilor de stat și conferirea titlurilor de onoare ale Republicii Moldova lucrătorilor din domeniu, care s-au manifestat în mod deosebit; prezintă periodic, în modul stabilit, Președintelui Republicii Moldova propuneri privind acordarea rangurilor diplomatice funcționarilor publici din instituțiile serviciului diplomatic; asigură exercitarea funcțiilor și atribuțiilor Ministerului, și poartă răspundere personală pentru îndeplinirea întocmai a acestora, pentru respectarea legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, ordonanțelor, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și altor acte normative; coordonează activitatea misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova în străinătate; eliberează deplinele puteri pentru participarea delegațiilor guvernamentale la reuniuni internaționale, dacă este necesar potrivit regulilor de procedură ale reuniunii sau organizației respective.

În conformitate cu dreptul internațional și în virtutea funcțiilor stabilite de legislație, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene reprezintă guvernul în relațiile internaționale fără a avea nevoie de împuterniciri speciale și poate exercita orice acte referitoare la încheierea tratatelor internaționale fără prezentarea deplinei puteri [9; 3].

Dreptul internațional nu cuprinde reglementări în ce privește statutul ministrului afacerilor externe în străinătate. În general însă el este îndreptățit în virtutea cutumei, la toate imunitățile și privilegiile care au fost dintotdeauna acordate de dreptul internațional personalului diplomatic. Astfel, în Convenția de la Viena privind misiunile speciale din 1969 s-a prevăzut că ministrul afacerilor externe, pe timpul cât se află într-o misiune specială a statului trimițător, se bucură, în statul primitor sau într-un stat terț, în afară de ceea ce i se acordă prin această Convenție, de facilitățile, privilegiile și imunitățile care îi sunt recunoscute de către dreptul internațional (art.21, p.2)[26.p.115; 21.p.182]. În

această dispoziție se consacră existența unui statut cumulativ în sensul că, în afară de acordarea tratamentului care decurge din calitatea de membru al unei misiuni speciale, i se confirmă și beneficiul statutului la care este îndreptățit în virtutea dreptului internațional, acesta din urmă întregindu-i beneficiul imunităților și privilegiilor.

Pentru realizarea sarcinilor Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene dispune de o organizare adecvată și ministrul afacerilor externe și integrării europene este asistat de un personal calificat.

Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene i se permite să dispună de doi viceministri [16] și este primul minister în cadrul căruia s-a instituit funcția de secretar general, care are menirea să asigure continuitatea și coerența politicii externe a statului. Printre atribuțiile secretarului general figurează coordonarea activității administrative a Ministerului Afacerilor Externe.[11]

Ca urmare a dezvoltării fără precedent a relațiilor internaționale, care cuprind domenii ale politicii financiare, economice, comerciale, agrare, sociale, tehnico-științifice și culturale ș.a., s-a mărit considerabil numărul organelor a căror atribuție permanentă este activitatea de promovare a politicii externe. După cum menționează S. Hoffmann, în prezent alături de soldat și diplomat, pe tabla de șah strategico-diplomatică, se află departamentele funcționale și agențiile care tind să aibă propriile lor politici externe [24]. Practic, fiecare minister de ramură sau departament, în limitele competenței lor, au acces la arena internațională, având în cadrul lor câte o subdiviziune, care se ocupă de relațiile internaționale. Totodată, de menționat că unele organe ale administrației publice centrale își exercită atribuțiile, în exclusivitate, prin intermediul sau în strânsă colaborare cu Ministerul Afacerilor Externe.

Un rol important în domeniul politicii externe, anume în cel ce ține de relațiile economice, aparține Ministerului Economiei, care are următoarele funcții:elaborarea unui sistem complex de reglementare de către stat a relațiilor economice externe în vederea integrării economiei naționale în economia mondială; elaborarea direcțiilor strategice ale politicii economice externe a statului și coordonarea activității de realizare a acesteia;elaborarea și perfecționarea continuă a cadrului juridic multilateral și bilateral la nivel interstatal, interguvernamental

și interministerial, care reglementează relațiile comercial-economice și investiționale ale Republicii Moldova cu alte țări; implementarea și monitorizarea realizării prevederilor tratatelor bilaterale și multilaterale cu caracter economic; fundamentarea și coordonarea aspectului economic al procesului de integrare europeană a Republicii Moldova, precum și contribuirea la asigurarea participării la activitățile desfășurate în cadrul inițiativelor de cooperare regională; colaborarea, în comun cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, la coordonarea participării Republicii Moldova în cadrul organizațiilor internaționale cu caracter economic (Comunitatea Statelor Independente (CSI), Organizația pentru Democrație și Dezvoltare Economică (Georgia, Ucraina, Azerbaidjan, Moldova) (ODDE-GUAM), Comunitatea Economică Euroasiatică, Comisia pe probleme economice în Europa a Națiunilor Unite (UNECE), Organizația pentru Cooperare Economică la Marea Neagră (OCMN)); colaborarea, în comun cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova acreditate peste hotare, la promovarea unei imagini favorabile a țării; implementarea prevederilor 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 (în continuare – Acord de Asociere), pentru domeniile de competență ale Ministerului Economiei și asigurarea monitorizării, coordonării și evaluării îndeplinirii angajamentelor privind crearea unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCF-TA), derivate din titlurile IV și V ale Acordului de Asociere; elaborarea și promovarea politicii de stat privind dezvoltarea comerțului interior și exterior și a prestărilor de servicii reieșind din prioritățile și domeniile reglementate de stat; elaborarea reglementărilor pentru desfășurarea activităților din comerț; stabilirea relațiilor de cooperare cu organizațiile specializate din alte state prin participarea la reuniunile regimurilor internaționale de neproliferare și de control asupra exporturilor, la reuniunile organizațiilor internaționale care se ocupă de controlul diferitelor categorii de mărfuri strategice, neproliferarea diverselor categorii de arme de distrugere în masă și alte acțiuni și manifestări conexe domeniului de responsabilitate[17].

O atribuție a Ministerului Economiei este instituirea, organizarea și coordonarea activității *comisiilor mixte interguvernamentale pentru colaborarea economică, comercială, științifică și tehnică*, ca organ guvernamental condusă de Guvern[15]. Această formă de cooperare bilaterală are drept obiectiv aprofundarea și coordonarea relațiilor economice, comerciale, științifice și tehnice, precum și exercitarea controlului asupra îndeplinirii acordurilor bilaterale.

În activitatea sa comisia mixtă interguvernamentală exercită următoarele funcții: coordonarea activității în domeniile economic, comercial, științific și tehnic, precum și în domeniul umanitar; efectuarea analizei și a controlului asupra implementării acordurilor bilaterale la nivel de stat, guvern, ministere și departamente, elaborarea propunerilor privind dezvoltarea lor în perspectivă și prezentarea acestora autorităților și structurilor interesate ale celor două state; îmbunătățirea și dezvoltarea relațiilor directe între agenții economici stabiliți pe teritoriile diferitelor state; examinarea problemelor care afectează comerțul și înaintarea propunerilor pentru soluționarea acestora; discutarea proiectelor concrete de colaborare în diverse domenii ale economiilor statelor contractante, promovarea acestora și acordarea susținerii în realizarea lor; analiza posibilităților de extindere a colaborării între cele două state și contribuirea la dezvoltarea cooperării economice; schimbul de informație statistică și de pronosticare comercială, precum și de orice altă informație de interes reciproc; contribuirea la dezvoltarea relațiilor în domeniul drepturilor de proprietate intelectuală; medierea în cazul apariției unor eventuale divergențe, probleme între două state în cadrul îndeplinirii acordurilor.

Comisia este formată din președinte, secretar și membri. Ședințele de lucru ale ei se convoacă de către președinte în măsura necesităților, dar nu mai rar de 2 ori pe an, iar ședințele plenare – nu mai rar de o dată pe an.

Pentru a transpune în practică forma dată de cooperare, Guvernul a creat următoarele comisii mixte interguvernamentale pentru colaborare economică, comercială, tehnică și științifică: moldo-kazahe; moldo-belaruse; moldo-slovace; moldo-turkmene; moldo-georgiene; moldo-armene; moldo-chineze; moldo-kîrgîze; moldo-azere; moldo-slovene; moldo-elvețiene; moldo-israeliene; moldo-uzbece; moldo-

ruse; moldo-austriece; moldo-lituaniene; moldo-turce; moldo-polone; moldo-ucrainene; moldo-române; moldo-ungare; moldo-cehe; moldo-letone; moldo-bulgare; moldo-vietnameze; moldo-tadjice; moldo-ele-
ne; moldo-qatareze moldo-americe.[14]

Multiplicarea și aprofundarea legăturilor economice între țările lumii a contribuit, în cea mai mare măsură, la prosperitatea economică pe întreaga planetă și succesele economice, precum și bunăstarea materială a populației, depind de caracterul și eficiența relațiilor cu restul lumii.

O formă efectivă și sigură de integrare a Republicii Moldova în economia mondială sunt investițiile de capital străin, iar în condițiile când pe piața mondială concurează între ele un număr mereu crescând de economii naționale și de întreprinderi, producerea unor mărfuri competitive devine factorul primordial al supraviețuirii acestora. Pentru promovarea și dezvoltarea exportului de mărfuri și servicii, diversificarea piețelor de desfacere, Guvernul a creat *Organizația de Promovare a Exportului din Moldova (OPEM)*[18] În anul 2014 a avut loc reorganizarea instituției, astfel, conform Hotărârii de Guvern Nr. 109 din 12.02.2014 se decide transformarea Organizației de Promovare a Exportului din Moldova în Organizația de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova (MIEPO).

Atribuțiile de bază ale MIEPO sunt următoarele: formarea imaginii pozitive a Republicii Moldova pe arena internațională; contribuirea la creșterea gradului de conștientizare a Republicii Moldovei ca destinație de investiții; contribuirea la procesul de atragere a investițiilor; sprijinirea investițiilor și investitorilor, înainte, în timpul și după procesul de investiții; susținerea întreprinderilor în găsirea de parteneri străini și explorarea de noi piețe; susținerea întreprinderilor în implementarea proiectelor investiționale în Republica Moldova, precum și a celor interesate în exportul produselor moldovenești; implementarea politicilor statului în domeniul atragerii investițiilor, promovării exportului și creșterii competitivității, în conformitate cu prioritățile Guvernului, stabilite în strategii și programe naționale; promovarea climatului investițional și oportunităților investiționale și de export ale Republicii Moldova; promovarea intereselor Republicii Moldova în relația cu instituțiile și asociațiile internaționale în domeniul atragerii investițiilor

străine și promovării exportului;colaborarea cu misiunile diplomatice ale Republicii Moldova, precum și furnizarea informațiilor necesare acestora în domeniul promovării exportului și atragerii investițiilor; gestionarea eficientă a mijloacelor financiare alocate din bugetul de stat și din alte surse, în vederea atragerii investițiilor, promovării exportului și imaginii țării, precum și administrării patrimoniului propriu, conform legislației în vigoare.[28]

În situația economică în care se află republica în prezent, activitatea acestor organe joacă un rol important în facilitarea redresării ei. Posibilitatea unui stat de a se impune pe arena internațională este determinată de potențialul economic de care acesta dispune.

Celelalte ministere desfășoară activități diplomatice în vederea promovării politicii de stat în domeniul lor de activitate, colaborează cu ministerele similare din alte state în scopul promovării intereselor statului și lărgirii colaborării internaționale, negociază și încheie acorduri internaționale.

Astfel, autoritatea publică centrală cu prerogative majore în realizarea politicii externe a statului este Guvernul Republicii Moldova. Aceasta are loc prim intermediul organului central de specialitate Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, care împreună cu organele interne și externe specializate formează serviciul diplomatic și consular al statului.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 în ”Monitorul Oficial al Republicii Moldova” nr.1 din 27.08.1994
2. Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice din 1961
3. Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 1969
4. Convenția de la Viena privind misiunile speciale 1969
5. Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern nr.64-XII din 31 mai 1990, în “Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldova”, nr.8, 1990
6. Legea pentru modificarea și completarea Legii cu privire la Guvern nr.1091-XII din 23 iulie 1992, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.7, 1992

7. Legea pentru modificarea Legii cu privire la Guvern nr.413 – XII din 29 martie 1995, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.29-30 din 1 iunie 1995
8. Legea pentru modificarea și completarea Legii cu privire la Guvern. nr.1210-XIV din 31 iulie 2000, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.109-111 din 31 august 2000
9. Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr. 24-26 din 02.03.2000
10. Legea cu privire la serviciul diplomatic nr.761-XV din 27 decembrie 2001, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 20 din 02.02.2002, art Nr. 80
11. Hotărârea cu privire la structura și efectivul – limită ale aparatului Ministerului Afacerilor Externe nr.172 din 27 februarie 2001, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.27-28 din 6 martie 2001
12. Hotărâre cu privire la atribuțiile Prim ministrului și ale viceprim-miniștrilor nr.605 din 16.08.2013, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.182-185 din 23.08.2013
13. Hotărâre cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-201, nr. 890 din 20.07.2016, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.217-229 din 22.07.2016
14. Hotărâre cu privire la comisiile interguvernamentale pentru colaborare economică, comercială, științifică și tehnică nr.544 din 04.05.2016, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.128-133, din 13.05.2016
15. Regulamentul TIP de activitate a părții moldave a comisiilor mixte interguvernamentale pentru colaborarea economică, comercială, științifică și tehnică. Aprobata prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.920 din 3 septembrie 1998, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.85-86 din 17 septembrie 1998
16. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene. Anexa la Hotărâre pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea

- Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, nr. 630 din 22.08.2011, în “Monitorul Oficial”, nr.139-145 din 26.08.2011
17. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei. Aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia nr.690 din 13.11.2009, în “Monitorul Oficial”, Nr. 166-168 din 20.11.2009
 18. Regulamentul Organizației de Promovare a Exportului din Moldova. Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.105 din 2 februarie 1997, în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, nr.19-21 din 25 februarie 1999
 19. Anghel I., *Dreptul tratatelor*, Vol.1, Editura Lumina Lex, București, 1993
 20. Anghel I., *Dreptul diplomatic și consular*, Editura Lumina Lex, București, 1996
 21. Bonciog A., *Drept diplomatic*, Editura, PAIDEIA, București, 1997
 22. Buruian A., Balan O., Serbenco Ed., *Dreptul Internațional Public*, Ediția a – II, Chișinău, 2005
 23. Feltham R.G., *Introducere în dreptul și practica diplomației*, Editura „ALL”, București, 1996 Hoffmann, S., *Janus și Minerva, Eseuri asupra teoriei și practicii politicii internaționale*, Știința, Chișinău, 1999
 24. Mazilu D., *Dreptul internațional public*, vol.II, Editura lumina Lex, 2002
 25. Сандровский К.К., *Специальные дипломатические миссии*, Издательство объединения «Вицашкола», Издательства при Киевском Государственном Университете, Киев, 1977
 26. [http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova - programul de activitate al guvernului republicii moldova 2016-2018.pdf](http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf).
 27. <http://miapo.md/despre-miapo>

SISTEMELE ELECTORALE ȘI REPREZENTAREA MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN AREALUL EUROPEI DE EST

Victoria BEVZIUC,
doctor în științe politice, lector

Abstract. The political integration of ethnic minorities is one of the most challenging tasks facing the countries of post-communist Europe. The roads to political representation in the mainstream political process are numerous and diverse. The results of the analysis support the paper's argument that electoral arrangements are important but no key to achieving meaningful political representation. Electoral arrangements thus seem to matter, but to mostly do so in situations where other factors of political mobilization seem to make representation uncertain.

The effect of electoral arrangements on the success of ethnic parties is clearly mitigated by the size and dynamics of the minority they represent. However, there seems to be some link between the presence of ethnic parties in the political system and the level of political participation of the ethnic minority. Both Lijphart and Norris point out the importance of proportional representation for that aim, as this electoral system allows the representation of all social groups. Or, in the other words: "Majority rule is dangerous in divided societies, because minorities that are continually denied access to political power will feel excluded and discriminated against by the regime". Undoubtedly, electoral rules have an important effect on ethnic minority representation.

Cuvinte cheie: sisteme electorale, reprezentare proporțională, minoritate etnică, partide politice, etc.

Actualitatea: dimensiunea electorală ale societăților contemporane reprezintă pentru moment unul dintre cele mai relevante și mai controversate subiecte ale politicului. În acest context se poate declara că Republica Moldova este inserată într-o oarecare măsură în această dimensiune. Cu toate că în domeniul electoral Republica Moldova are o istorie relativ tânără, se constată net că apare necesitatea deja de polemizare asupra subiectului electoral.

Deci, scopul investigației a fost de a evidenția spațiul electoral moldovenesc în contextul fazei reprezentării minorităților naționale.

Obiectivele de referință au fost de a sesiza caracterul paradigmatic al mecanismului electoral din Republica Moldova, de a releva esența sistemului electoral proporțional și specificitatea sa în Republica Moldova, de a identifica caracterul inclusiv al reprezentării proporționale pentru minoritățile naționale.

Ingineringul instituțional este arta de a forma reguli și instituții cu scopul realizării obiectivelor politice, cum ar fi de exemplu, crearea democrațiilor poliетnice [8]. Rolul sistemelor electorale în cadrul alegerilor generale este de a transforma voturile obținute de partidele politice și candidații independenți în mandate. Scopul general al sistemelor electorale este de a face auzită vocea minorităților naționale prin reprezentativitatea lor. De aceea, abordarea cetățenilor în mod egal în societățile cu o diversitate crescută devine necesitatea primordială ce nu acceptă regula majorității. Sistemul electoral al reprezentării proporționale prezentat în cercetare este analizat din punct de vedere a avantajelor aduse grupurilor etnice în unele aspecte și nefavorizarea lor în altele. Candidații care participă în cadrul alegerilor sunt favorizați și tratați în egală măsură astfel garantând ca oricare circumscripție să fie cu cel puțin un reprezentant. În consecință candidații înving în dependență de voturile obținute.

Minoritățile etnice sunt acele minorități numeric mari dintr-o anumită țară posedând o identitate etnică proprie. Termenul de autoidentitate se referă la o definiție socială a unor grupuri sociale ce posedă rădăcini istorice comune. De cele mai dese ori, grupurile etnice se disting prin caracteristici comune cum ar fi religie, limbă, tradiții culturale sau rasă, în cazul în care aceste caracteristici sunt deja formate. Astfel, am putea determina ca minorități etnice acele care posedă caracteristici proprii care sunt oficial recunoscute și sunt incluse în baza de date sau stridii alternative.

Modul în care minoritățile etnice sunt incluse în viața politică și în procesul democratic afectează considerabil relațiile interetnice. Regulile electorale au un impact major asupra incluziunii minorității naționale în viața politică [3, 10]. Deși sistemele electorale din cele

20 democrații prezente în Europa de Est par a fi asemănătoare cu similitudini comune, ele diferă totuși în ceea ce privește regulile care permit sau nu reprezentarea minorităților naționale. Incontestabil, regulile electorale au un impact enorm asupra reprezentării minorităților naționale [4]. Teoretic, reprezentarea proporțională posedă mijloace de acomodare a tuturor grupurilor sociale în cadrul sistemului politic. [7]. Acest tip de sistem electoral, reprezentarea proporțională este considerat sistem electoral inclusiv, în timp ce sistemele electorale majoritare sunt considerate exclusive [9].

Totuși nu putem afirma cu toată certitudinea că reprezentarea proporțională crează condiții pentru minoritățile naționale, după cum susțin unii cercetători. De fapt, cele mai multe grupuri etnice din Europa de Est sunt concentrate geografic. Această caracteristică are un impact enorm asupra funcționării sistemelor electorale. În unele situații, după cum identificăm din surse ce abordează sistemele electorale, impactul asupra sistemului electoral în cazul minorităților etnice concentrate geografic este invers. Cu alte cuvinte, contrastând cu teoria existentă, minoritățile etnice concentrate geografic în multe cazuri ar prefera sistemele electorale majoritare. Minoritățile etnice ar putea câștiga cu mult mai multe mandate în cazul sistemelor electorale majoritare. Cu alte cuvinte, minoritățile dispersate pe teritoriul țării dau preferință reprezentării proporționale (cf. OSCE, 2001). Mai mult ca atât, multe state din Europa de Est au introdus modele specifice de reguli electorale pentru minoritățile etnice.

Sistemul electoral nu constituie altceva decât „un mecanism pentru transformarea voturilor în demnități publice” [6]. mai exact – „felul în care voturile sunt transformate în locuri parlamentare” (Sartori, 2008).

Parametrii principali ai sistemului electoral sunt: formula electorală, mărimea circumscripției electorale, structura votului, pragul electoral, mărimea instituției eligibile. Aceste variabile amestecate și îmbinate în mod diferit, produc o diversitate extrem de mare a sistemelor electorale.

Se menționează, pe bună dreptate, că nu există sisteme electorale bune sau proaste, ci potrivite sau mai puțin potrivite unei societăți.

Cu mici excepții, valabile pentru democrațiile consacrate, mai putem adăuga ca nu există sisteme electorale veșnice. În legătura cu asta, Giovanni Sartori, care este o somitate în domeniul teoriei democrației și a politicii comparate, menționa: „niciun sistem electoral nu este mai bun în mod absolut și permanent”.

Trebuie de menționat impactul formulei electorale asupra sistemului de partide din societate, care, la rândul său, prin trăsăturile și particularitățile sale, determină natura sistemului politic, gradul lui de democratizare. Pe lângă faptul că pot condiționa numărul de partide, sistemele electorale influențează și activitatea propriu-zisă a partidelor politice. Totodată, funcționalitatea unui sistem electoral bazat pe formula proporțională este determinată de gradul de funcționalitate a democrației în cadrul partidelor însăși.

În Republica Moldova, începând cu anul 1994 și până în prezent, alegerile se desfășoară într-o singură circumscripție electorală pe întreaga republică, în total 101 mandate [1]. Deși modul de scrutin proporțional are meritul de a rezolva problema reprezentativității [2]., fiind asigurat accesul în parlament nu doar al majorității, ci și al minorității, experiența utilizării sistemului proporțional în cazul nostru a demonstrat că reprezentarea proporțională duce și la dispersarea voturilor prin accederea în forul legislativ a mai multor partide, aceasta creând dificultăți în formarea unei majorități parlamentare stabile. Concomitent, trebuie de subliniat că, deși sistemul electoral proporțional contribuie la creșterea rolului partidelor politice în societate și implicit la dezvoltarea democrației, ultimele scrutine au demonstrat că aceasta nu avantajează alegătorii, ci favorizează interesele partidelor politice, care, fără a ține cont de opinia electoratului, pot include pe listele electorale candidați la propria discreție. Scrutinul proporțional nu oferă posibilitate alegătorului moldovean de a interveni în selectarea candidaților, el nu poate schimba ordinea din lista propusă.

- În context, carențele sistemului electoral, proprii Republicii Moldova, pot genera următoarele caracteristici ale sistemului politic actual:
- inexistența unei ideologii coerente a partidelor;
- lipsa de politici globale și sectoriale;

- lupta partidelor pentru administrație;
- guvernarea în scopul consolidării politice proprii;
- lipsa de reguli politice.

Cu certitudine, asupra rezultatelor alegerilor din ultimele două decenii o influență negativă o are și fenomenul migrației forței de muncă, deoarece o mare parte din electoratul, care cuprinde vârsta de 20-45 de ani, anume cetățenii activi, din cauze subiective și obiective, nu participă la procesul electoral (datele oficiale – circa 600 mii, neoficiale – peste 1 mln. de cetățeni). Deși eforturile actualei guvernări democratice de a implica acest potențial electorat în procesul electoral prin deschiderea a zeci de secții de votare peste hotarele țării merită o apreciere pozitivă, totuși, din cauza că o mare parte din concetățenii noștri nu dispun de permis de ședere legală, respectiv nu pot să-și exprime dreptul de vot, aceasta nu influențează relevant rezultatele finale ale scrutinului.

Sistemul electoral moldovenesc este afectat și de utilizarea în campania electorală a următoarelor tipuri de tehnologii murdare:

- utilizarea resursei administrative;
- mituirea alegătorilor;
- provocările electorale;
- discreditarea și compromiterea oponenților;
- utilizarea candidaților „gemeni”;
- falsificarea rezultatelor alegerilor;
- invalidarea alegerilor.

Asupra sistemului electoral din republica noastră influențează distorsionat și pragul electoral[5]. Inechitabil pentru candidații independenți și destul de ridicat pentru partidele politice și blocurile electorale, aceasta creând disproporții de reprezentare (exemplul alegerilor parlamentare din februarie 2001, când circa 28% au rămas nereprezentate). De asemenea, în cazul nostru, intenția de vot a alegătorului este determinată de trei factori esențiali. În primul rând, prin intermediul votului se observă o tentativă de influențare a politicii guvernului, prin aceasta evidențiindu-se interesul alegătorului pentru rezolvarea unor probleme de ordin economic și social. În al doilea rând, votul apare ca rezultat al presiunii exercitate de către unele grupuri etnice,

exprimând doleanțele electoratului minoritar. Și, nu în ultimul rând, datorită structurii sociale deformate (absența clasei de mijloc, numărul extrem de mare de persoane pensionate – circa 700 de mii, fenomenul scadenței clasei muncitoare etc), intenția de vot desemnează unele caracteristici sociale.

Republica Moldova este un stat multiethnic, cu un teritoriu și o populație relativ mică. La un loc cu moldovenii – națiunea ce formează statul (75,8%) – locuiesc mai multe minorități naționale: ucraineni, ruși, găgăuzi, bulgari, evrei, polonezi etc. Teritoriul, de secole populat de reprezentanții diferitor grupuri etnice, care și-au aflat aici refugiu, dar și adăpost în fața realităților dure ale vieții (persecuții religioase, opresiuni etnice și politice, dificultăți economice) a fost întotdeauna un fel de răscruce geopolitică, care, în mare măsură, a și determinat destinul cultural și istoric al poporului său [5]. Incontestabil, diverse grupuri etnice minoritare, precum și reprezentanții lor, s-au integrat în mod diferit în realitatea culturală a Moldovei, mulți dintre aceștia reușind, în mare măsură, să-și păstreze identitatea etnică și culturală. Principiul dominant în raporturile interetnice, profund înrădăcinat în viața de zi cu zi, dintotdeauna a fost respectul reciproc, bunăvoința și toleranța. Cu toate acestea, uneori, istoria schimbând în mod radical destinul țării, dintr-o necesitate sau alta, și-a lăsat amprenta și asupra acestei sfere extrem de sensibile.

În Republica Moldova, chiar de la începutul prefacerilor democratice, s-a produs o profundă scindare etnoculturală, care, fiind anghrenată în procesul de reformare a societății, a căpătat în mod necesar caracterul unei sciziuni etnopolitice. Electoratul moldovean s-a trezit divizat în două părți principale funcție de apartenența etnoculturală. Una dintre ele, reprezentant în principal etnia titulară, care pledează în favoarea renașterii culturii naționale și devenirea statului Republica Moldova, a reunit partizanii schimbărilor democratice radicale. Altă parte, reprezentată în mare de populația rusolingvă a țării, nepregătită pentru acceptarea noilor standarde culturale în societate, s-a trezit în tabăra conservatorilor, care se opun schimbărilor schimbărilor politice radicale, creând astfel pentru acest segment al populației complicații enorme în procesul socializării și comunicării.

Această scindare, survenită în lumea politică moldoveană încă acum un sfert de veac și care a separat electoratul după principiul autoidentificării etnoculturale, n-a fost depășită până în prezent, cu toate că problemele legate de afirmarea statului suveran și independent Republica Moldova și adoptarea noilor standarde național-culturale ale societății moldovene, generatoare odinioară de accese de naționalism, au fost soluționate în linii mari. În același timp, în conștiința socială s-a consolidat înțelegerea că transformările democratice în derulare în țară sunt ireversibile, fapt care a spulberat în mare măsură speranțele nostalgice ale electoratului conservator de restaurare a situației social-politice de odinioară. De fiecare dată, când pășește în aria noilor bătălii electorale, societate moldoveană resimte iar și iar acutizarea acceselor de naționalism și xenofobie, care însoțesc tradițional confruntarea politică a părților.

De aceea putem afirma cu siguranță că valul de afirmare a identității, care s-a rostogolit peste societatea moldoveană la începuturi, ca reflecție a proceselor de autodeterminare național-culturală și renaștere în contextul afirmării noului stat independent Republica Moldova, determină și la această oră alegerea politică a electoratului. Totodată, analiza dezvoltării situației politice scoate în relevanță diferența dintre scindarea etnopolitică a societății moldovene la etapa inițială a prefacerilor democratice și caracterul delimitării în condițiile actuale. În primul rând, logica dezvoltării social-politice în țară a dus la formarea în mentalitatea politică moldoveană a două blocuri principale de idei.

Pe de o parte, în conștiința politică a societății s-a produs concreșterea ideilor radicalismului, naționalismului și anticomunismului, care reunește electoratul liberal-democrat, reprezentat majoritar de etnia titulară, care își identifică apartenența etnoculturală ca fiind moldoveană/română.

Pe de alta – constituirea blocului de idei care reunește pe aceeași platformă politica moldovenismului și ideile neocomunismului și își recrutează simpatizanții atât din mediul minorităților naționale din țară, cât și – în mare parte – din cel al etniei titulare, care pun accent pe sorgintea moldoveană, spre deosebire de standardele culturale românești.

Astfel, dacă suporterii primului bloc de idei gravitează prioritar în jurul vectorului european de dezvoltare a țării, simpatizanții ideilor moldovenismului, pledând pentru consolidarea statalității moldovenești, aspiră la dezvoltarea relațiilor economice și politice cu partenerii tradiționali din Est.

În al doilea rînd, etapa incipientă a democratizării, actualmente confruntarea național-culturală a electoratului este determinată nu atît de agravarea relațiilor interetnice din țară, cît de factorii externi. În felul acesta, în politica identității s-a produs deplasarea accentelor de la nivelul personal la nivelul statal. Faptul acesta este condiționat de conștientizarea de către masele pauperizate ale țării a egalității lor naționale în fața sărăciei, pe de o parte, dar și de acutizarea problemelor geopolitice, care s-au plasat în prim-planul societății în legătură cu noua spirală confrontațională din lume.

Astfel, politica identității a căpătat pentru societatea moldoveană contemporană o dimensiune geopolitică, ceea ce, pentru Republica Moldova [10]. , în linii generale, este determinată de problema supraviețuirii. Depășirea scindării etnopolitice va deveni posibilă, după părerea noastră, doar în cazul dacă lumea politică moldoveană va reuși să se ridice de asupra barierelor etnice separatoare, consolidîndu-și forțele pentru soluționarea problemelor vitale ale vieții

Un impuls puternic asupra procesului conștientizării de către societate a opțiunilor geopolitice îl exercită starile de spirit. Pierzând încrederea în forțele proprii, în capacitatea politicianilor autohtoni de a face față crizei din viața socială, populația Moldovei își îndreaptă toate speranțele și așteptările sociale spre forțele externe. În conștiința de masă se nasc și se înrădăcinează noi iluzii și mituri sociale despre un progres social-politic și economic legat de alegerea geopolitică „corectă”, singura în stare să protejeze țara de dezastrul umanitar și s-o transforme într-o „poveste de succes”.

Conform datelor sociologice disponibile, tendința societății moldovenești de a găsi protecție „în altă parte” este nu doar suficient de puternică, dar este distribuită în proporții aproximativ egale. Fiind atrasă de două spații geopolitice diametral opuse, societatea moldovenească se divizează în două părți aproximativ egale: în aprilie 2014, pentru Uniu-

nea Euroasiatică au votat 45% din respondenți, iar pentru Uniunea Europeană, respectiv – 44% [11]. Spre vectorul de Est care pledează pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Euroasiatică înclină mai mulți simpatizanți ai forțelor de stânga și ai moldovenismului.

Pentru o europenizare cât mai accelerată pledează, în special, susținătorii taberei neo-liberalilor. În condițiile adâncirii crizei din interiorul țării, precum și a intensificării confruntării geopolitice pe arena internațională, politica „moldovenismului”, asociată o perioadă îndelungată cu sistemul

Electoratul moldovenesc a căpătat posibilitatea de a-și demonstra masiv atitudinea față de acest act politic în contextul alegeri parlamentare desfășurate la 30 noiembrie 2014. Asupra rezultatelor acestor alegeri a influențat substanțial și „factorul ucrainean”, care a semănat frica în sufletele oamenilor, aceasta fiind legată de posibilitatea unei evoluții politice sângeroase în țară, similară cu scenariul ucrainean, provocat de scindarea preferințelor geopolitice ale societății ucrainene. Așa sau altfel, în funcție de rezultatele votului, din numărul total al participanților la alegerile parlamentare (25) au reușit să depășească pragul electoral (6%) doar cinci formațiuni politice mai influente. Două dintre ele, Partidul Socialiștilor din Republica Moldova și Partidul Comuniștilor, s-au poziționat pe arena politică ca „forțe de stânga” și, respectiv, adepți ai politicii moldovenismului, care, într-o măsură mai mare sau mai mica, reflectă orientarea electoratului spre vectorul estic.

Majoritatea locurilor parlamentare (25) le-a obținut Partidul Socialiștilor, principalul mesaj al căruia a fost sloganul „Drumul nostru – împreună cu o Rusie puternică”. Apelul de aderare la Uniunea Euroasiatică, tratată ca o „garanție a păstrării credinței, istoriei, culturii și tradițiilor noastre” a permis Partidului Socialiștilor nu doar să atragă simpatia unei părți semnificative a electoratului, dar i-a asigurat și victoria la alegerile parlamentare. O parte mai mica de mandate (21) i-a revenit Partidului Comuniștilor, a cărui politică s-a dovedit a fi extrem de confuză relativ la preferințele geopolitice, fapt ce a condus la pierderea de voturi în favoarea celui alt partid de stânga – Partidul Socialiștilor. Cu toate acestea, Partidul Comuniștilor a promis să renegocieze condițiile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană

semnat de Republica Moldova, reflectând astfel dispozițiile electorale ale euroscepticilor. Cel mai mic număr de mandate (13) a obținut Partidul Liberal, cu orientare proeuropeană și accentuat proromână. Partidul Liberal Democrat, care a avut drept formulă electorală principală sloganul „Spre un viitor European”, și Partidul Democrat, care a evoluat cu același apel, doar că pe un ton mai moderat, adaptat la ideea dezvoltării interne a țării, au primit, respectiv, 23 și 19 mandate.

Prin alegerea vectorului European de dezvoltare drept mesaj principal electoral, ultimele două partide, în pofida pierderii încrederii din partea maselor largi încă în perioada aflării lor la guvernare în Parlamentul precedent [11], au reușit nu doar să treacă în noul Parlament, dar și să formeze o nouă coaliție parlamentară de guvernământ, cooperând cu Partidul Comuniștilor. Concentrând, cu sprijinul Partidului Comuniștilor, puterea în mâinile sale, coaliția de guvernământ a împins în opoziție atât aripa de stânga extremă, care pleda pentru consolidarea relațiilor cu Federația Rusă, cât și aripa de extremă dreaptă, care continua să insiste pe ideea Unirii cu România.

În același timp, alegerile locale din 21 martie 2015 UTA Găgăuzia și referendumul desfășurat în ajunul parafării de către Republica Moldova a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (2 februarie 2014), care a avut ca scop identificarea preferințelor geopolitice ale locuitorilor din regiune, a demonstrat că scindarea etno-politică din Republica Moldova persistă nu doar la nivel național, ci și la nivel regional. În special, în conformitate cu rezultatele referendumului, declarate de către autoritățile centrale nevalide, pentru aderarea la Uniunea Vamală au votat 96% din participanți, iar alegerile din autonomia găgăuză au adus-o la putere pe Irina Vlah, care se bucură de sprijinul forțelor pro-ruse ale clasei politice moldovenești. Orientarea în masă a locuitorilor Găgăuziei spre vectorul estic de dezvoltare politică a țării, în mare măsură, a fost determinată de identitatea etno-culturală a cetățenilor care locuiesc compact în această regiune a Republicii Moldova, limba rusă fiind pentru ei limba de comunicare și instruire.

Limba rusă, folosită de locuitorii Găgăuziei în viața de toate zilele, reprezintă pivotul culturii naționale a minorităților din această regiune, care contribuie la menținerea identității lor naționale. În acest con-

text, alegerea vectorului geopolitic, pentru locuitorii acestei regiuni este, în primul rând, alegerea condițiilor în care identitatea lor național-culturală poate fi păstrată cel mai bine. În același timp, orientarea spre politica de integrare europeană, dar mai ales, politica de unificare cu România este percepută aici ca un pericol de pierdere a identității populației din UTA Găgăuzia.

Faptul de a da preferință vectorului estic pune în opoziție o întreagă regiune cu autoritățile centrale ale republicii care promovează politica de integrare europeană și servește ca motiv de învinuire a autorităților regionale de separatism. Astfel, laitmotivul campaniei de alegeri parlamentare din 2014, precum și al alegerilor locale care au avut loc în Găgăuzia la începutul anului 2015, a fost orientarea geopolitică, rezultatul acestora demonstrând clar divizarea etno-politică a societății: o parte este pro-rusă, alta – pro-europeană. Mai mult, a devenit foarte clar că creșterea tensiunii și confruntării etno-politice în societate în acest moment este dictată nu atât de problemele interne de dezvoltare a țării, dar mai mult de contextul internațional; în primul rând, de evenimentele tragice ce au loc în Ucraina, care induc nu doar teama de un posibil scenariu similar și în Republica Moldova, dar și declanșarea unui nou val de rusofobie. În aceste condiții, tensiunile etnice și politice din țară iau forma confruntării pro-rusești și anti-rusești a electoratului.

Cât privește alegerea europeană, pentru majoritatea suporterilor ei, astăzi acesta nu este doar „visul roz” de prosperare a Republicii Moldova în familia popoarelor europene, ci și singura posibilă alternativă a ambițiilor geopolitice ale Federației Ruse. Ideea integrării europene, interpretată de elita de guvernământ ca idee națională a Republicii Moldova, reprezentând cursul strategic de dezvoltare a țării, în prezent, fiind strâns legată de activitatea elitelor politice, care nu se bucură de prea mare încredere din partea societății, se devalorizează tot mai mult, pierzând pentru conștiința de masă sensul principal care constă în asimilarea valorilor și standardelor europene de dezvoltare.

Prin urmare, ideea de integrare europeană, susținută de o parte a societății, precum și ideea de aderare la Uniunea Euroasiatică, reflectă, în mare măsură, procesul de căutare a unor căi de protecție împotriva agresiunii externe care poate provoca destabilizarea totală a vieții

publice. Stabilitatea și pacea în țară, în prezent, în conștiința de masă, este una din principalele valori ale existenței sociale care, în cele din urmă, predetermină orientările politice și comportamentul electoratului [11]. Cu toate acestea, orientarea conștiinței de masă la valorile indicate, oricât ar părea de paradoxal, nu unește, ci – dimpotrivă – dezbină electoratul, în funcție de specificul autoidentificării etno-politice. Starea de continua divizare a societății moldovenești, caracterizată prin lipsa unității de opinii, convingeri, obiective de dezvoltare a țării, în mod determinant, se răsfrânge asupra calității formării regimului democratic în Republica Moldova.

Potrivit analiștilor internaționali, Republica Moldova, deși a înregistrat anumite succese în edificarea democrației, deocamdată se află abia la începutul căii de democratizare, demonstrând superficialitate și formalism în abordarea transformărilor democratice. Fără a întreprinde acțiuni orientate spre consolidarea unității societății în problema adopțării vectorului politic principal de dezvoltare a țării, aprofundarea reformelor democratice în Republica Moldova nu este posibilă. În condițiile cultural-istorice existente depășirea divizării etno-culturale, după părerea noastră, este posibilă doar în cazul trecerii de către politicieni a liniilor de demarcație etnice, concentrând toate eforturile în direcția rezolvării problemelor sociale stringente, legate de existența și supraviețuirea de zi cu zi, care ar minimaliza frica societății pentru viitor.

După cum arată P. Inglehart [12], democrația se simte mai sigură în condițiile dezvoltării economice, care creează un mediu social și cultural propice, atunci când problemele de supraviețuire scad în intensitate, cedând locul celor legate de toleranță și afirmarea diversității de exprimare a maselor. Experiența istorică arată că ura etnică, ca fenomen social, nu dispare nici chiar societățile industrializate care asigură o siguranță în viitor. Or, în comparație cu societățile bânuite de climatul de incertitudine, xenofobia este puțin răspândită, iar în perspectiva se conturează o mai mare deschidere și acceptare a diversității [12, 299].

În concluzie, am putea afirma că nu sistemele electorale determină reprezentarea minorităților naționale dar în mare parte aceasta este datorat regulilor și instituțiilor care dictează tacticile și strategiile electorale. Minoritățile naționale sunt influențate în reprezentarea lor și de

miza politică și actorii care candidează și atrag tot mai mare susținere electorală. Contextul electoral indubitabil are un impact enorm asupra reprezentării minorităților naționale care vor fi influențate în decizia lor electorală.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial nr. 1, art. 38 al. (1)
2. Codul Electoral al Republicii Moldova, adoptat la 21.11.1997. Publicat: 08.12.1997 în Monitorul Oficial nr. 81, art.123 a), b)
3. Bochsler D., Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies, *European Yearbook of Minority Issues*, 2007/8, 7, 2010, p. 153-180
4. Grofman B. and Arend L., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds., New York: Agathon Press, 1986.
5. Guceac I. *Drept electoral*, „Tipografia Centrală”, 2005. 266 p., p. 53
6. Fisichella D. *Știința politică (probleme, concepte, teorii)*. – Chișinău, 2000, p. 329
7. Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems: a Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press, 1994.
8. Reilly Benjamin, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge , 2001
9. Taagepera Rein, *Beating the Law of Minority Attrition*, in Wilma Rule and Joseph Zimmerman, F. (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*, Greenwood Press, Westport, 1994, p. 235–245
10. Solomon Constantin. *Sistemul electoral. În: Republica Moldova pe calea modernizării: Studiu enciclopedic*. Chișinău: F.E.-P „Tipografia Centrală”, 2015. p. 84-101.
11. www.alegeri.md
12. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества. В: Политология: Хрестоматия. Санкт-Петербург: Питер, 2006, с.286-301.

ABORDAREA CONCEPTULUI DE „AUTORITATE PUBLICĂ” DIN PERSPECTIVA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Andrei ZAPȘA,
student an. II, specialitatea
Administrație publică
Călin TOMULEȚ,
magistru, lector universitar

Administrative litigation as a legal institution aims at counteracting the abuses and excesses of power of public authorities. The issue generated by the analysis of the concept of “public authority” is the research object of the study in question. Thus, the concept of “public authority” was analyzed in terms of the legislation of the Republic of Moldova, judicial practice and specialized literature both native and foreign. Analyzing this issue it is deduced that the concept of “public authority” means: the public authorities, the authorities assimilated to them, the subdivisions of the public authorities and the civil servants.

Contenciosul administrativ a reprezentat întotdeauna pentru noi, ca teoreticieni dar și ca practicieni, o instituție fundamentală a statului de drept. Rolul pe care contenciosul administrativ l-a avut ca formă de control exercitată asupra administrației publice centrale și locale a fost dintotdeauna evidențiat în literatura de specialitate.

Constituția Republicii Moldova este actul de bază ce reglementează prin dispozițiile sale diferite forme de control exercitate asupra administrației publice centrale și locale iar prin art. 53 alin.1, fundamentează controlul legalității actelor administrative, adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice, în instanțele judecătorești. Conform art.53 alin.1 al Constituției Republicii Moldova „Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”. [1]

Considerăm necesar de analiza conceptul de „*autoritate publică*” din perspectiva contenciosului administrativ.

În general termenul „*autoritate*” provine de la francezul „*autorité*”, și prin urmare latinescul „*auctoritas, -atis*”, având mai multe sensuri ca:

1. Drept, putere, împuternicire de a comanda, de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare.
2. Organ al puterii de stat competent să ia măsuri și să emită dispoziții cu caracter obligatoriu sau reprezentant al unui asemenea organ al puterii de stat.
3. Prestigiu de care se bucură cineva sau ceva sau persoană care se impune prin cunoștințele sale, prin prestigiul său. [11, p.75]

În contextul prezentului studiu, ar trebui să ne referim mai cu seamă la o definiție stabilită de legiuitor. Legislația în vigoare reglementează în mai multe acte normative definiția de „*autoritate publică*”.

Astfel conform art.2 al Legii contenciosului administrativ autoritatea publică este definită ca „o structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale”. [2]

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în art.2 definește autoritatea publică ca “orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”. [3]

Spre deosebire de noțiunile expuse mai sus legea privind administrația publică locală în art.1 delimitează autoritățile publice de nivelul întâi și de nivelul al doilea. Astfel „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea proble-

melor colectivităților locale iar autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective”. [4]

În același timp, fără de a contrazice legiuitorul, putem afirma că autoritatea publică desemnează un colectiv de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local, sau, într-o formulare mai succintă, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public, și/sau un organism public ce exercita prerogative de putere publică într-o activitate statală la nivel central sau local. [21, p.3]

Analizând definiția de „*autoritate publică*” stabilită de legiuitor constatăm că, pentru a putea fi considerată o *autoritate publică în sensul contenciosului administrativ*, o anumită entitate trebuie să îndeplinească următoarele caracteristici:

1.să fie organ sau o structură organizatorică instituită prin lege sau printr-un act administrativ normativ.

Calitatea de „organ” de stat sau al unității administrativ-teritoriale este conferită prin lege. De menționat că legislația autohtonă nu folosește întotdeauna această noțiune, ci una echivalentă, de „autoritate”, de exemplu: în Legea administrația publică locală la art.5 alin.(1): „Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive” și la alin. (2) din același articol: „Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive”; [34, p.267]

2.să acționeze în regim de putere publică;

Puterea publică este conferită și ea prin lege (în sens larg), astfel rămânând în sfera Legii privind administrația publică locală, care stipulează la art.3 alin.(2): autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și

financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește *administrarea treburilor publice locale...*, iar la art.6 alin.1: consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând *treburile publice* din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii, prevederi care au de fapt semnificația conferirii de putere publică acestor autorități locale; [34, p.268]

Puterea publică reprezintă ansamblul prerogativelor cu care este înzestrată autoritatea publică în scopul de a reprezenta și apăra interesul public (general), care trebuie să prevaleze interesului individual. [19, p.90]

Aceste prerogative fundamentează capacitatea de drept public a instituției care:

- adoptă în mod unilateral acte (decizii) administrative cu caracter executoriu din oficiu;
- aplică direct măsuri de constrângere cu caracter preventiv, de sancțiune și de execuție silită;
- pune în aplicare și sancțiunile penale stabilite de instanțele judecătorești prin hotărâri definitive.

3. acțiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public;

Interesul public este definit în art.2 a Legii contenciosului administrativ ca fiind „interes apărat prin normele care reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice și a altor persoane de drept public”. [2]

Interesul public este expresia unei nevoi sociale care face obiectul unui act normativ prin care se stabilește și autoritatea ce urmează să o satisfacă, precum și cadrul organizatoric corespunzător. Interesul public se caracterizează prin faptul că:

- reflectă o nevoie socială susținută de puterea politică, nevoie ce nu poate fi satisfăcută de inițiativa particulară;
- presupune un cadru legislativ ce precizează limitele de acțiune a funcționarilor publici care urmează să satisfacă nevoile sociale respective;
- constituie obiectul de activitate al unei autorități publice;

- prezintă un anumit grad de generalitate;
- își poate modifica conținutul în timp.[24, p.45]

În concluzie, numai nevoile sociale cu o minimă reglementare legală constituie suportul interesului public. Accreditarea unei nevoi sociale la rangul de interes public implică în mod obligatoriu o constrângere legislativă.[18, p.80]

Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităților publice și persoanele private care, potrivit legii, exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public.

Pentru a avea statut de *autoritate publică în instanța de contencios administrativ persoanele private* trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

1. Să practice activitate de antreprenariat sub una din formele organizatorico-juridice prevăzute de lege;
2. Să exercite atribuții de putere publică sau să utilizeze domeniul public;
3. Să fie împuternicit prin lege să presteze un serviciu de interes public.[34, p.69]

Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităților publice și persoanele care prestează servicii notariale. Considerăm necesar de a identifica toate categoriile de persoane care pot presta servicii notariale.

În scopul aplicării corecte și uniforme a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, Plenul Curții Supreme de Justiție a făcut unele explicații, inclusiv a termenului de „autoritate publică”. Conform p.7 a Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” prin autoritate publică se înțelege orice organ de stat al unităților administrative instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui interes public.

Din categoria autorităților publice fac parte:

- Parlamentul Republicii Moldova;
- Președintele Republicii Moldova;

- Guvernul;
- organele administrației publice centrale (ministerele, agențiile, birourile, serviciile, alte autorități administrative) și subdiviziunile lor teritoriale;
- autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului);
- autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, care sunt constituite pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, unității teritoriale cu statut juridic special, și subdiviziunile lor;
- autoritatea judecătorească, care include toate instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratura.

Din categoria autorităților publice centrale autonome fac parte Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Comisia pentru Piața Hârtiilor de Valoare, Comisia Electorală Centrală, Banca Națională a Moldovei etc.

Persoanele private (fizice sau juridice) pot fi asimilate autorităților publice în sensul Legii, dacă aceste persoane exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege sau printr-un act administrativ de autoritate să presteze un serviciu de interes public sau să exercite funcții publice întru executarea actelor legislative sau normative ale statului sau unităților administrativ-teritoriale. Prin urmare, actele emise de persoanele private întru realizarea acestor prerogative pot fi contestate în ordinea contenciosului administrativ.

Nu pot fi contestate în contenciosul administrativ actele emise de organizațiile cooperatiste, obștești sau agenții economici și persoanele juridice cu scop lucrativ.[5]

În dreptul public francez, noțiunea de autoritate publică/entitate publică este de o importanță centrală, entitățile publice fiind pasibile pentru a fi definite ca fiind persoane juridice de drept public. Ca regulă, există trei categorii de entități publice: statul, autoritățile locale și instituțiile publice.

Într-un anumit sens, statului i se atribuie rolul de „lider” sau „nucleu” din care derivă toate celelalte. Prin urmare autoritățile locale

sunt, „lăstari” ai statului: statul este acel organism prin intermediul căruia se face posibilă existența autorităților respective; statul este acel ce decide cu privire la organizarea și transferul unei părți din puterile și atribuțiile sale suverane cât și domeniile de responsabilitate. După cum se poate vedea, aceasta este o abordare cu precădere franceză a descentralizării, care este diametral opusă federalismului în stil american, care consideră că guvernul federal atrage puterile sale din statele federale.

În cele mai multe cazuri, se poate observa că unii oameni de știință din secolul XIX și începutul secolului XX au apărut ideea că comunele sunt acei subiecți „originali” și „primari” de drept public, ca primele forme ale autorităților publice în sensul comun acceptat actual, fapt care-ar putea isca polemici dacă ar fi să ne raportăm la gânditorii antici sau medievali.

Astfel, Pierre-Joseph Proudhon a afirmat că „Comuna este, prin esența ei, cum ar fi omul, cum ar fi familia, ca orice individualitate și orice individ cu discernământ, și comunitate civilizată, liberă și morală – o ființă suverană”. [25, p.285]

Aceeași idee poate fi regăsită în scrierile lui Raymond Carré de Malberg, care consideră că comuna are „propriile sale sarcini, funcții și drepturi, fiind drepturi exclusive care nu sunt delegate de stat, dar care să răspundă la administrarea propriei sale voințe, propriilor sale interese și afaceri”. [7, p.65]

În ceea ce privește instituțiile publice, acestea sunt entități de drept public, special create cu un scop în vederea gestionării unui serviciu public specific. Ele sunt create fie de către stat (noi, atunci vorbim de autoritate publică națională) sau de către autoritățile locale (autoritate publică locală). Deși distincte dintr-un anumit punct de vedere de „Creatorul” lor, instituțiile publice rămân în sfera de competență administrativă destul de strânsă a celui din urmă. Această sferă de competență administrativă este în prezent cunoscută în Franța ca tutelă sau cotutelă în anumite izvoare.

Caracterul exhaustiv al acestei clasificări tripartite rămâne a fi totuși neclar. Unele entități publice nu par să se potrivească într-una din cele trei categorii, cum ar fi Banque de France (independența prin

care contrazice noțiunea de cotutelă sau sfera de activitate administrativă pe care o comportă) sau chiar cele cunoscute ca grupuri de interes public sau „public groupements d'intérêt”. Mai recent, au apărut instituții publice cu specializări noi, care nu par să se potrivească în oricare dintre categoriile fie: „autorités publiques indépendantes” sau autorități publice independente, care sunt unități administrative responsabile de protecția unor drepturi sau libertăți sau pentru reglementarea unor sectoare ale economiei.[26]

Entitățile publice nu sunt solitare în implicarea lor în asigurarea desfășurării acțiunilor și activității publice. În unele cazuri, entităților private le poate fi atribuit un contract de servicii publice. Acest premiu poate lua forma unui contract cu o entitate publică (contract de delegare de serviciu public, chiar și un contract de achiziții publice în unele cazuri). Acesta poate fi, de asemenea, o delegație „unilaterală”. [31] Acest lucru are loc, în general, într-un scenariu în care o autoritate publică creează un organism pentru a rula un serviciu public și alege să-l includă în temeiul dreptului privat. Acesta este cazul, de exemplu, al Caissees d'assurance primaires maladie (fondurile de asigurări de sănătate locală), care sunt responsabile pentru relațiile comunitare cu utilizatorii de asigurări de sănătate.

În timp ce un serviciu public poate fi operat în egală măsură de către o entitate publică ca și de una privată, diferențele dintre cele două rămân a fi semnificative prevalând asupra similitudinilor. Caracterul public sau privat al unei entități respectiveva avea, de exemplu, un impact asupra organizării sale interne, legii aplicabile, contractelor pe care le poate încheia, normele contabile aplicabile, etc. Această distincție între entități publice și private este necesară, într-un sens, în competiție cu definiția „autorităților publice” stabilită în jurisprudența CEJ și, în special, menționată în deciziile *Portgás* și cea a *Pestelui Legal*.

În *Portgás*, problema adusă în fața Curții Europene de Justiție a fost dacă un stat membru care nu a transpus o Direcție ar putea invoca Directiva menționată împotriva unui serviciu public concesionar în fața unei instanțe naționale. În conformitate cu jurisprudența CEJ, o Directivă nu poate impune o taxă pentru o persoană privată. Prin ur-

mare, nu poate fi invocată în cadrul unei proceduri judiciare împotriva unui privat individual în fața unei instanțe naționale,[13, p.20] în special în cazul în care statul a omis transpunerea Directivei la fel.

Cu toate acestea, în virtutea hotărârii *Foster* din 12 iulie 1990, [15] concesionarul unei rețele, în unele cazuri, poate fi considerat ca o „autoritate publică“, mai degrabă decât o entitate privată. În această decizie, Curtea a considerat că „un organism, indiferent de forma sa juridică, care a fost făcut responsabil, în conformitate cu o măsură adoptată de către stat, pentru furnizarea unui serviciu public sub controlul Statului și dispune, în acest scop, de puteri în afară de cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre indivizi este inclusă în orice caz, printre organismele împotriva cărora dispozițiile unei Directive susceptibile să aibă un efect direct poate fi invocată”(punctul 20).

În decizia *Portgás*, Curtea a adoptat aceleași criterii. Cu toate acestea, din cauza lipsei de informații în dosar, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la întrebarea dacă *Portgás* ar putea, în acest caz, să fie considerată ca o „autoritate publică“ în sensul jurisprudenței în *Foster*, în schimb, ea a lăsat această apreciere a instanței naționale.

Rămâne problema de a stabili dacă eventuala calificare a *Portgás* ca „Autoritate publică“ ar putea permite statului o Directivă împotriva acesteia în fața instanțelor naționale, în cazul în care Statul a omis să o transpună. În această privință, Curtea a întemeiat raționamentul pe datoria de a lua toate măsurile necesare generale și specifice, în scopul de a atinge rezultatul prescris de o Directivă. Această taxă este de datoria nu numai a statului, ci aparține și tuturor autorităților sale. [14, p.40]În orice caz, numai guvernul central este răspunzător, în fața instituțiilor Uniunii Europene, pentru îndeplinirea acestei obligații. Ar fi, prin urmare, paradoxal, dacă dreptul Uniunii Europene ar priva statul de aceste mijloace care să îi permită să garanteze îndeplinirea, din partea autorităților sale, a unei taxe pentru care ar fi răspunzător, dacă este cazul, în fața Curții de Justiție. Aceasta este consecința exactă care ar rezulta în imposibilitatea ca statul să invoce o Directivă împotriva autorităților proprii în fața instanțelor naționale.

În hotărârea „*Peștelui Legal*“, Curtea de Justiție a folosit din nou definiția „autorității publice“ cu sediul în *Foster*, numai de data aceasta

într-un context cu totul diferit. A fost o problemă în cadrul celui de-al doilea caz de interpretare a Directivei 2003/4 din 28 ianuarie 2003[12, p.26] privind accesul public la informațiile privind mediul care a implementat Convenția de la Aarhus în dreptul Uniunii Europene.

În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată, „statele membre se obligă să asigure că autoritățile publice sunt obligate, în conformitate cu dispozițiile prezentei Directive, să pună la dispoziție informațiile deținute de către sau pentru ele oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interes”. Articolul 2 (2) din aceeași directivă definește noțiunea de „autoritate publică”, după cum urmează:

„[...] a) guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, la nivel național, la nivel regional sau local;

(b) orice persoană fizică sau juridică care îndeplinește funcții publice administrative conform legislației naționale, inclusiv taxe specifice, activități sau servicii în legătură cu mediul; și

(c) orice persoană fizică sau juridică care are responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice, în legătură cu mediul sub controlul unui organism sau a unei persoane care intră sub incidența (a) sau (b). Statele membre pot prevedea ca această definiție nu include organisme sau instituții, atunci când acționează în exercitarea puterii judecătorești sau legislative. În cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării prezentei Directive nu prevăd o procedură de revizuire în sensul articolului 6, statele membre pot exclude acele organisme sau instituții din definiția respectivă.

În acest context, Curtea a fost chemată să se pronunțe cu privire la problema dacă companiile comerciale britanice responsabile pentru serviciile de alimentare cu apă și canalizare, în contextul privatizării sectorului în 1989, au fost de natură să constituie autorități publice în sensul Directivei și, în caz afirmativ, cu privire la domeniul de aplicare a obligației lor de a elibera informații de mediu aflate în posesia lor.

Pornind cu o lectură sistematică a Directivei, Curtea a considerat că o distincție ar fi trebuit să fie făcută între autoritățile publice, în sensul organic, adică acelea enumerate la lit. a), și anume „guvern sau altă administrație publică, inclusiv organismele publice consul-

tative, la nivel național, regional sau local“ pe de o parte; și, pe de altă parte, autorități publice, în sensul operațional, adică orice entitate publică sau privată care efectuează o funcție publică administrativă. În acest stadiu, Curtea a deschis drumuri noi în ceea ce privește definiția conceptului, considerând că acest lucru înseamnă „entități, fie ele persoane juridice guvernate dedrept public sau de drept privat, care sunt încredințate, în conformitate cu regimul juridic aplicabil acestora, cu performanța serviciilor de interes public, printre altele, în domeniul mediului, și care sunt, în acest scop, investite cu puteri speciale, pe lângă cele care rezultă din normele aplicabile în relațiile dintre persoanele de drept privat”.

Această definiție este o reminiscență a celei date în decizia Foster. Curtea nu a făcut acest lucru în raționamentul său pentru a justifica definiția de „autoritate publică“ sau cu scopul de a oferi o nouă explicație conceptului. Dincontra, avocatul general Cruz Villalon utilizase în mod explicit Foster în concluziile sale, în scopul de a formula aceeași definiție ca și Curtea. Va fi remarcat, totuși, că „controlul de către o autoritate publică“ condiție, care poate fi găsită în Foster, nu a fost preluat în definiția „autorităților publice“ invocate de Curte. Aceasta este o altă consecință a abordării sistematice, ca și condițiile caracteristice de la punctul c) art. 2 (2), adică a treia categorie de autorități publice în cadrul sensului Directivei.

Litera c) a fost, de asemenea, obiectul altor întrebări preliminare pe care Curtea le-a manipulat împreună, tocmai în vederea stabilirii unor criterii care ar servi pentru a stabili dacă o entitate se regăsește în sine „sub controlul“ al unei autorități publice, în sensul fie literei a) sau b). Aceasta a fost doar în etapa respectivă a raționamentului său, care în cele din urmă, Curtea a menționat în mod explicit hotărârea Foster, deoarece instanța națională a dorit să afle dacă noțiunea de „supraveghere“ (și/sau control) în sensul Directivei trebuie interpretată în același mod ca și în cazul Foster. Cu toate acestea, după ce s-a inspirat din această decizie pentru a identifica criteriile de „Serviciu de interes public“ și „puteri speciale“, Curtea a făcut abstracție de ea. Desigur, potrivit Curții, „o asemenea situație de control se constată la aplicarea criteriilor adoptate în „Foster și alții“, punctul 20, care poate

fi considerat ca reprezentând un indiciu că condițiile de control din articolul 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2003/4 sunt îndeplinite, deoarece în ambele contexte conceptul de control este proiectat pentru a acoperi conceptului de „stat“, în sens amplu cel mai potrivit pentru atingerea obiectivelor legislației în cauză“(alin. 64). Cu toate acestea, este precizat imediat după aceea că „sensul exact al noțiunii de control din articolul 2 (2) litera (c) din Directiva 2003/4 trebuie totuși, să fie căutat, luând în considerare, de asemenea, obiectivele proprii din această directivă”.

Apoi, Curtea a venit cu o interpretare a conceptului de „autoritate publică“, bazată pe noțiunea de puteri publice: „în definirea a trei categorii de autorități publice, articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2003/4 este destinat să acopere un set de entități, indiferent de forma lor juridică, care trebuie să fie considerate ca constituind autorități publice, fie că este vorba de stat însuși, o entitate abilitată de stat să acționeze din numele acestuia sau o entitate controlată de stat“(alin. 67). Acesta a continuat: „Acești factori duc la adoptarea unei interpretări a „controlului“, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2003/4, în conformitate cu care această a treia reziduală, categorie de autorități publice, se referă la orice entitate care nu determină într-un mod cu adevărat autonom modul în care își exercită funcțiile din domeniu de mediu care sunt investite în ea, din moment ce o autoritate publică care intră sub incidența articolului 2 alineatul (2) litera (a) sau (b) din Directivă este în măsură să exercite o influență decisivă asupra acțiunii entității în acest domeniu“(alin. 68).

În cele din urmă, a rămas o ultimă întrebare importantă în ceea ce privește domeniul de aplicare al dreptului de acces la informațiile deținute, în scenariul în care o entitate nu poate fi calificată drept o autoritate publică pentru numai o parte din activitățile sale exercitate. În astfel de cazuri, dispune oare publicul de un drept de acces la toate informațiile deținute de această entitate, sau doar de informațiile deținute în contextul serviciilor publice furnizate? Pe acest punct, Curtea a făcut o distincție între autoritățile publice, în sensul, celei din art. 2 (2) b) și, pe de altă parte, art. 2 (2) c). Potrivit Curții, „articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2003/4 trebuie interpretat în sen-

sul că o persoană care intră sub incidența acestei Dispoziții constituie o autoritate publică în ceea ce privește toate informațiile pe care le deține. Societățile comerciale, cum ar fi companiile de alimentare cu apeduct în cauză, care sunt capabile de a fi un autoritate publică în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (c) din Directivă doar în măsura în care, acestea oferă prestații ale anumitor servicii publice, fiind sub controlul unui organism sau a unei persoane care se încadrează la articolul 2 alineatul (2) litera (a) sau (b) din Directivă, nu sunt obligate să furnizeze informații în cazul în care nu se contestă faptul că informațiile nu se referă la furnizarea de astfel de servicii“(alin. 83 și partea operativă).

Prin urmare, calificarea de „autoritate publică“, în sensul deciziei *Foster* are mai multe consecințe importante și oneroase. Trebuie remarcat faptul că noțiunea de „autoritate publică“, în sensul dreptului Uniunii Europene, nu corespunde cu noțiunea de „Entitate publică“, în sensul legii franceze. Într-adevăr, o entitate privată investită cu o misiunea de a presta un oarecare serviciu public, în sensul legii franceze, poate îndeplini toate criteriile pentru autoritățile publice stabilite în *Foster*. Definiția entităților private cărora li se încredințează sarcini de prestație a serviciilor publice este în prezent stabilit prin decizia *Conseil d'Etat's* (Consiliului de Stat), regăsită în A.P.R.E.I.[8] Următoarele sunt acum considerate a fi entități private cărora li se încredințează sarcini de prestare a unui serviciu public:

- orice entitate privată însărcinată cu sarcini de interes general, monitorizate de administrare și având *prérogatives de puissance publiques*(echivalentul în conformitate cu dreptul francez al „puterilor speciale“)
- sau, în absența unor astfel de competențe, orice entitate privată „în cazul în care, având în vedere interesul general al activității sale, circumstanțele creației sale, organizării sale și funcționării acesteia, obligațiile impuse, precum și măsurile adoptate pentru a verifica dacă obiectivele atribuite au fost atinse, se pare că administrația intenționează să-i încredințeze asemenea sarcini“.

Entitățile care se potrivesc cu criteriile din primul scenariu pot fi calificate ca fiind autorități publice în conformitate cu legislația Uni-

unii Europene, în timp ce acestea rămân entități private, în sensul legii franceze. Rezultatul constă în faptul că se admite posibilitatea ca orice entitate, inclusiv statul, prin invocarea unei Directive împotriva acestora, să le atace în fața instanțelor naționale. Prin urmare, acestea nu beneficiază de jurisprudența CEJ, care interzice utilizarea unei Directive împotriva unei entități private în fața instanțelor naționale. Mai mult decât atât, ele sunt legate de obligația de a dezvălui informațiile de mediu aflate în posesia lor pentru oricine, făcând trimitere la același lucru. Mai mult, în măsura în care acestea sunt titularii de *prérogatives de puissance publique* (competențele autorității publice), acestea pot fi considerate ca autorități publice în sensul articolului 2 alineatul (2) litera b) din Directiva 2003/4. Prin urmare, acestea constituie autorități publice „în ceea ce privește toate informațiile privind mediul [pe care le dețin]” și respectiv, trebuie să prezinte toate informațiile privind mediul aflate în posesia lor, chiar „în cazul în care nu există îndoială că acestea nu se referă la furnizarea [serviciilor publice legate de mediu]”.

Aceste decizii ale Curții Europene de Justiție (și există multe altele) ilustrează de asemenea, că dreptul public în Uniunea Europeană se dezvoltă independent de dreptul public național al statelor membre, care poate fi perturbator pentru cel din urmă, și în special într-un corp de drept dezvoltat, așa cum este dreptul public francez.

În cazul SUA, observăm autoritățile publice percepute drept agențiile create de guvernele federale să se implice direct în economie pentru scopuri publice. Acestea diferă de la agențiile standard, în care își desfășoară activitatea în afara cadrului administrativ al guvernului democratic.[29] Din moment ce acestea generează propriile venituri de exploatare prin taxarea utilizatorilor pentru bunuri și servicii și poate să desfășoare activitate de credit autonomă pentru cheltuieli de capital bazate pe proiecții ale veniturilor viitoare, acestea pot evita implicarea din partea alegătorilor și regulamentele care controlează agențiile publice finanțate de venituri fiscale.

Instituțiile construite pe modelul autorității publice există la toate nivelurile de guvernare și în fiecare stat. Câteva dintre aceste întreprinderi, cum ar fi Autoritatea Tennessee Valley și Autoritatea Portuară din

New York și New Jersey, sunt bine cunoscute. Mii de altele își comportă activitatea în obscuritate relativă, drumurile cu taxă de operare și poduri, aeroporturi, sisteme de tranzit, porturi de marfă, locuri de divertisment, sisteme de canalizare și apă, și chiar și garaje de parcare. În ciuda omniprezenței lor, aceste agenții nu sunt bine înțelese. Există puține informații despre operațiunile lor interne. Nu este chiar posibil să afirmăm cu certitudine cât de multe există, deoarece experții nu sunt de acord cu privire la modul în care să le definească, și statele nu le urmăresc în mod sistematic.[6, p. 156]

Un lucru pe care îl știm despre autoritățile publice este faptul că, pe parcursul secolului XX, aceste instituții au devenit o componentă majoră a guvernării americane. Imediat după al doilea război mondial, au jucat un rol minor în domeniul finanțelor publice. Dar, de la începutul secolului XXI, împrumuturile de către autorități au constituit peste jumătate din împrumuturile publice la nivel subfederal. [27, p.132] Această modificare înseamnă că liderii acestor entități, mai degrabă decât funcționarii aleși, vor începe să-și asumeluarea deciziilor-cheie cu privire la locul și modul de a construi infrastructura publică și să orienteze dezvoltarea economică în Statele Unite ale Americii.

Autoritățile publice variază foarte mult, dar tind în același timp să întrunească trei trăsături definitorii care le diferențiază de alte tipuri de agenții guvernamentale.

1. În primul rând, mai degrabă decât să se bazeze pe creditele legislative sau cu alte cuvinte pe bugetare centralizată din resurse de stat, ele sunt în mare parte (și, în unele cazuri în totalitate) aflate la auto-finanțare prin propriile lor activități comerciale.
2. În al doilea rând, liderii lor sunt numiți, nu aleși.
3. În al treilea rând, ele sunt tratate de către instanțele judiciare ca entități juridice independente, distincte de guvernele care le-au creat.

Caracteristica definitorie esențială a autorității publice este abilitatea de a se auto-finanța, un atribut de bază care a fost supra-numit mecanism de „inimă”. [28, p.602] Astfel, aceste mecanisme pot fi folosite pentru a furniza noi infrastructuri sau servicii, fără necesitatea implicării alegătorilor pentru a sprijini taxe mai mari sau emisiuni de

obligațiuni. În plus, autoritățile sunt adesea în măsură să ocolească limitele legale și constituționale care constrâng guvernele în materia scopului general prin prisma nivelului federal. Inițial, autoritățile au fost stabilite pentru a finanța, construi și opera facilități, cum ar fi drumuri și poduri, pentru folosirea cărora utilizatorii ar putea fi taxați. Veniturile provenite din aceste taxe au avut grijă de cheltuieli de exploatare, dar au oferit, de asemenea, garanții pentru împrumuturi pentru acoperirea cheltuielilor de capital, folosind instrumente financiare numite „obligațiuni de venituri.” În timp ce multe autorități publice încă construiesc și gestionează instalațiile care le finanțează, aceste mecanisme au fost din ce în ce mai comune pur și simplu în scopul posibilității contractării împrumuturilor de fonduri de pe piața de obligațiuni municipale scutite de taxe pentru o varietate de scopuri, o practică cunoscută sub numele de conductă sau finanțări prin ușa din spate.[9, p.70]

A doua caracteristică definitorie a autorităților publice constă în faptul că conducerea acestora este una delegată sau numită, mai degrabă decât aleasă sau electivă, ceea ce înseamnă că acestea nu dispun de instrumente sau nu dispun de puterea de a percepe taxe. Incapacitatea fiscală este ceea ce îi diferențiază de cartiere/districtele speciale, „verii” lor apropiați în cadrul guvernului american. În teorie, autoritățile trebuie să se sprijine complet pe baza activităților lor comerciale. În realitate, cu toate acestea, mulți primesc sprijin din partea guvernelor de uz general, sub formă de subsidii sau altele, având în vedere faptul că devin și ele clienții lor, iar instanțele au adoptat o atitudine permisivă pentru asemenea practici. O cale indirectă, dar încă extrem de importantă de asistență este garanția implicită asumată de către investitori că datoria acestor unități vor fi acoperite de către guvernul-mamă în cazul în care autoritatea se confruntă obstacole de afaceri.

A treia caracteristică definitorie a autorităților publice este că acestea sunt în mod legal distincte de guvernele care le creează. În cele mai multe cazuri, acestea sunt încorporate în mod formal, motiv pentru care sunt adesea numite „corporații guvernamentale”. Identitatea lor juridică independentă înseamnă că se pot angaja în activități de piață mai flexibil decât agențiile guvernamentale standard. De exem-

plu, ei pot acționa în judecată și pot fi atacați în instanță ca o întreprindere privată. În plus, acestea sunt autonome din punct de vedere al regulamentului de personal, achiziții și subcontractare care se aplică agențiilor guvernamentale convenționale.

Autoritățile publice vin într-o varietate de dimensiuni. Multe sunt imense. De exemplu, Tennessee Valley Authority (TVA), creată de guvernul federal în timpul New Deal pentru a genera electricitate, printre alte particularități, a înregistrat venituri de aproape 12 miliarde de \$ în anul fiscal 2011.[33, p.11] Un alt gigant este Autoritatea portuară Tampa, creată de către statul Florida, care a proiectat renașterea mallului comercial deteriorat al orașului și l-a transformat într-un port de cargo profitabil, un centru de croazieră major, care atrage milioane de pasageri, precum și o destinație[22] colosală de divertisment popular. În contrast cu acești giganti, majoritatea autorităților publice sunt organizații mici sau mijlocii, care se ocupă de o singură operațiune. Un bun exemplu este Springfield Parking Authority (SPA), în Springfield, Massachusetts. SPA operează cinci garaje și opt loturi, care au adus, în 2004, 1,4 milioane \$ venit.[32, p.12]

O opinie cât se poate de neobișnuită poate propune Pierre Manent. În unul din numeroasele sale eseuri, gânditorul încearcă să cumuleze opiniile mai multor gânditori ai vremurilor, referindu-se inclusiv și la conceptul de autoritate publică. „Putem deci să catalogăm drept autoritate publică numai acea structură, care se poate ridica deasupra maselor populare, sau altfel spus prostimii, în încercarea îndeplinirii exercițiului puterii asupra-le”. [23, p.234] În acest context, Manent aduce drept exemple evocate de gânditori cum ar fi Augustin, Machiavelli și mulți alții, cum ar fi Imperiul Roman, Imperiul propriu-zis reprezentând autoritatea publică, etc.

În aceeași ordine de idei, putem remarca opinii regăsite în opera lui Hans J. Morgenthau. „Autoritate publică poate fi numită numai acea structură care în decursul activității sale își poate asuma garanția păcii pentru comunitatea din subordine. Deci pentru a-și însuși statutul de autoritate publică în deplinătatea acesteia, organul trebuie să poată apăra interesele comunității sale în fața organismelor internaționale”. [16, p.357] Cu referire la conceptualizarea respectivă, probabil ar fi

oportun să-i acordăm o importanță cu precădere stilistică decât una doctinară.

În urma analizei realizate concluzionăm că la conceptul de „*autoritate publică*” pot fi atribuite autoritățile publice din cadrul celor trei puteri de stat, autoritățile administrative inclusiv cele autonome, subdiviziunile autorităților publice, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, persoanele ce prestează servicii notariale inclusiv funcționarul public. Totodată, din lipsa unei culturi juridice a societății, considerăm necesar ca legiuitorul să identifice mai exact persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public și cad sub incidența noțiunii de „autoritate publică”.

Bibliografie:

1. Constituția RM din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 57-58 din 18.05.2000.
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr 32-35 din 09.03.2007.
5. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” nr.10 din 30.10.2009 // Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr. 7-8.
6. Ballard C. Campbell, “Tax Revolts and Political Change,” *Journal of Policy History* 10.1 (1998): 156–161;
7. Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, 1922, réimp. Dalloz 2003.

8. Conseil d'Etat (CE), Sect., 22 January 2007, Association du Personnel Relevant des Etablissements pour Inadaptés (A.P.R.E.I.), application n° 264541.
9. David C. Perry, "Building the City through the Back Door: The Politics of Debt, Law, and Public Infrastructure," in *Building the Public City: The Politics, Governance, and Finance of Public Infrastructure*, by David C. Perry, Urban Affairs Annual Review 43 (Thousand Oaks, CA: SAGE, 1995), 202–236; and Kenneth W. Bond, "Conduit Financing," *New York State Bar Association Government, Law and Policy Journal* 11.2 (Fall 2009): 68–74.
10. Dickerman C. Williams and Peter R. Nehemkis Jr., "Municipal Improvements as Affected by Constitutional Debt Limitations," *Columbia Law Review* 37 (February 1937);
11. Dicționarul explicativ al limbii române. Ediția a II-a. București, 1998.
12. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Directive 90/313/EEC of the Council, OJEU n° L 41, 14 February 2003.
13. ECJ, Case 80/86 *Kolpinghuis Nijmegen* [1987] ECR 03969, point 9; ECJ, Case C-91/92 *Faccini Dori v Recreb Srl* [1994] ECR I-03325.
14. ECJ, Case C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie v Région wallonne* [1997] ECR I-07411.
15. ECJ, Case C-188/89, *Foster and others v British Gas plc* [1990] ECR I-03313.
16. Hans J. Morgenthau, *Politica între națiuni, Lupta pentru putere și lupta pentru pace*, Polirom, București, 2013.
17. Hillhouse A. M., *Municipal Bonds: A Century of Experience* (New York: Prentice-Hall, 1936), 143–199;
18. Iordan Nicola. *Managementul serviciilor publice locale*. Ed.All Beck. București, 2003.
19. Iorgovan A. *Drept administrativ*. Ed. Atlas Lex, 1994, vol. I.

20. Lane W. Lancaster, "State Limitations on Local Indebtedness," *The Municipal Year Book*, ed. Clarence E. Ridley and Orin F. Nolting (Chicago, 1936), 319–324; and John L. Bowers Jr., "Limitations on Municipal Indebtedness," *Vanderbilt Law Review* 5 (1951–1952): 37–56.
21. Monica Ardeleanu, *Drept Administrativ*, vol I, București 2007.
22. Peter Hendee Brown, *America's Waterfront Revival: Port Authorities and Urban Redevelopment* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2009), chap. 2; Hillsborough County Port District, Florida, "Comprehensive Annual Financial Report of the Tampa Port Authority, Fiscal Year Ended September 30, 2008," iv.
23. Pierre Manent, *Metamorfozele cetății*, Eseu despre dinamica Occidentului, Humanitas, București, 2012.
24. Popescu L. *Management instituțional și administrativ*. Ed. Academica, București, 2002.
25. Proudhon P. J., *De la capacité politique des classes ouvrières*, in *Oeuvres complètes*, Paris, éditions Rivière, 1924, IV.
26. *Rapport d'étude du Conseil d'Etat sur les établissements publics* (Conseil d'Etat Report on public establishments), adoptat pe 15 octombrie 2009. <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Les-etablissements-publics>.
27. Richard M. Abrams, "Business and Government," in Jack P. Greene, ed., *Encyclopedia of American Political History* (New York: Scribners, 1984), 1:132–133; Oliver Field, "Government Corporations: A Proposal," *Harvard Law Review* 48 (March 1935): 775–776.
28. Robert Gerwig, "Public Authorities in the United States," *Law and Contemporary Problems* 20.4 (September 1961): 602.
29. Robin L. Einhorn, *Property Rules: Political Economy in Chicago, 1833–1872* (Chicago: University of Chicago Press, 1991);
30. Roger D. Simon, *The City-Building Process: Housing and Services in New Milwaukee Neighborhoods, 1880–1910* (Philadelphia: American Philosophical Society, 1996).

31. Sébastien Platon, *Montesquieu Law Review*. The notion of «public authority» in the recent case law of the European Court of Justice and its impact on French administrative law. Université de Bordeaux. Janvier. 2015.
32. Springfield Parking Authority (accessed 1/31/2010). Infrastructure Management Group, Assessment Report on the City of Springfield Parking System (August 2005).
33. Tennessee Valley Authority, Report to SEC, Fiscal Year 2011.
34. Tomuleț Călin, Maria Cernotinschi. Autoritatea publică ca pârât în litigiul de contencios administrativ. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale 24 februarie 2017. Chișinău 2017, p.266-270.

COMUNICAREA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE CU MEDIUL EXTERN

Igor BUCATARU,
doctor în științe politice,
conferențiar universitar

The degree of involvement of citizens, both individually and as part of civil society associations, denotes not only the level of communication between public authorities and the external environment but also the level of development of society. Statistics in the field demonstrate that an economically and democratically developed society is an open society with public authorities and institutions oriented toward citizens as customers, consumers of quality products and services. Moreover, citizens are not just consumers of democratic decision-making processes (by virtue of representative democracy) but also active participants in the decision-making process. They are part of it, namely through the mechanisms of citizen participation.

Descrierea comunicării publice. Comunicarea poate fi formal definită ca “orice proces prin care premisele decizionale sunt transmise de la un membru al unei instituții la altul” [8, p.161]. Comunicarea însoțește activitatea instituțiilor publice, contribuind la realizarea în bune condiții a acesteia. Comunicarea publică se referă atât la schimbul și împărtășirea de informații de utilitate publică, cât și menținerea liantului social. Comunicarea în instituții este un proces bilateral: el presupune atât transmiterea ordinelor, informației și sfaturilor la un centru de decizie (adică un individ investit cu responsabilitatea de a lua decizii), cât și transmiterea deciziilor luate de la acest centru în alte părți ale instituției. Mai mult, este un proces care se desfășoară în sus, în jos și lateral în instituție.

Comunicarea externă a instituției publice contribuie la notorietatea și imaginea organizației în instituție. Ea îndeplinește astfel, totodată funcția de promovare a instituției publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Comunicarea cu rol de promovare reprezintă, în realitate, un caz aparte, pentru că, deși literatura de specialitate o considera fără excepție ca făcând parte din comunicarea externă, ea se

desfășoară unilateral, dinspre instituția publică către mediul exterior al acesteia. În această situație, nu mai sunt membrii organismului public cei care întrețin legătura cu exteriorul, ci organizația ca instituție. Ea dă informații despre serviciile care le oferă, încearcă să-i amelioreze imaginea de ansamblu sau, pur și simplu, vrea să facă cunoscute și să și promoveze valorile.

Prin însăși natura ei, administrația publică depinde de comunicare[7, p.16-18]:

- comunicarea între diferitele niveluri ale administrației publice;
- comunicarea pe același nivel;
- comunicarea între administrație și executivul social;
- comunicarea între administrație și autoritatea politică;
- comunicarea în mediul social;

În ultimul timp, devine din ce în ce mai importantă atât pentru administrație, cât și pentru clienții acesteia – contribuabili, cetățeni, grupuri de interese, autoritatea politică; dezvoltarea canalelor de comunicare cu “lumea de afaceri”. Formele principale prin care se concretizează acest tip particular de comunicare sunt [9, p.424-455]:

- publicitatea – prin mass-media sau prin propriile materiale publicitare;
- sponsorizările – finanțarea activităților culturale sau sportive;
- mecenatul – ajutor financiar sau logistic acordat artiștilor, organizațiilor umanitare sau non-profit;
- articole care prezintă organizația în publicațiile de specialitate;
- organizarea de standuri la târguri și forumuri;
- organizarea de zile ale porților deschise;
- acțiuni de consiliere și ajutorare a altor instituții, similare (dar care în mod real nu sunt concurențiale) prin detașarea temporară de personal.

Exista așadar, o multitudine de forme de promovare a imaginii, valorilor sau serviciilor specifice instituției publice. Cea mai eficientă și mai ieftină formă de promovare este însă, cel mai adesea, ignorată. Ea se află la îndemâna tuturor funcționarilor și constă în reliefa permanentă a aspectelor pozitive ale organismului public din care fac parte, cu ocazia contactelor cu mediul extern, fie acestea personale sau profesionale. Ideea este că fiecare funcționar public își

poate asuma fără probleme rolul de comunicator extern, mesajul său fiind centrat pe seriozitatea, eficiența și calitatea de care dă dovada instituția. Acest lucru presupune ca funcționarul public să știe (ceea ce ține de eficiența comunicării interne), să creadă, (este vorba de coerența dintre discursul pe care îl afișează și acțiunile sale concrete), și să vrea (adică să simtă nevoia să vorbească despre instituția de administrație publică, ceea ce trimite la ideea de motivație).

Comunicarea în instituțiile publice se realizează prin [7, p.16]:

- comunicarea orală (verbală) – de exemplu comunicarea dintre funcționar și cetățean la ghișeu sau la birou
- comunicarea scrisă

Instituțiile din administrația publică urmăresc ca, prin intermediul comunicării, să obțină următoarele facilități:

- identificarea – ce răspunde nevoilor instituțiilor administrative de a-și asigura notorietatea și de a-și face cunoscute competențele;
- informarea – care urmărește să facă cunoscută corpului social acțiunea administrativă;
- realizarea unei educații sociale – ce corespunde, sub forma de sfaturi, recomandări, rolului din ce în ce mai important al instituțiilor publice în cadrul vieții sociale.

Autoritatea publică urmărește, prin comunicare, o relație de proximitate cu cetățeanul; apropiindu-se de acesta și intrând în dialog, îi cunoaște cerințele, doleanțele.

Elementul central al comunicării este reprezentat de feed-back, care îi permite receptorului (de exemplu, cetățeanul) să-și emită reacțiile, iar emițătorul (de exemplu, funcționarul public, purtătorul de cuvânt al instituției, etc.) să înregistreze calitatea. Abilitatea comunicatorului de a răspunde adecvat feed-back-ului este determinantă pentru eficiența comunicării.

Funcțiile feed-back-ului sunt următoarele:

- a) funcția de control al înțelegerii, al receptării în bune condiții a mesajului;
- b) funcția de adaptare a mesajului la caracteristicile actorilor, la dificultățile întâmpinate sau alte evenimente care presupun o modificare a conținutului sau a formei;

- c) funcția de reglare socială prin flexibilitatea rolurilor și funcțiilor îndeplinite de diverși actori, în măsură să faciliteze înțelegerea punctului de vedere al celuilalt;
- d) funcția socio-afectivă: feed-back-ul crește siguranța internă și satisfacția actorilor.

Participarea cetățenească – element de bază în asigurarea comunicării publice. Participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate în procesul decizional al administrației publice locale. Există două direcții de comunicare (între cetățeni și administrație), cu scopul general de îmbunătățire a deciziilor (administrației publice) susținute de către cetățeni.

Participarea cetățenească este importantă prin faptul că: imprimă calitate și legitimează procesul decizional; contribuie la implementarea programelor, strategiilor și planurilor de dezvoltare comunitară; stimulează oamenii la o mai largă susținere a deciziilor la care au participat, deoarece conștientizează mai bine esența lor.

Participarea cetățenilor la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces gradat, care presupune parcurgerea anumitor etape. Aceste etape se suprapun peste cele două niveluri de participare, ca parte a unui model ideal de implicare a cetățenilor.

Primul nivel al participării este informarea, care presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale. Administrația publică este datoră să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative a aleșilor locali. Al doilea nivel se referă la consultarea cetățenilor, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei și sugestii privind o anumită problemă.

Avantajele factorilor decizionali:

- aceștia sunt în contact direct cu alegătorii, prin consultarea publică pe marginea principalelor proiecte de acte normative;
- aceștia beneficiază de expertiza voluntară și studiile de caz provenite din societatea civilă;

- aceștia pot prelua direct de la societatea civilă gradul de asimilare și de acceptare a proiectelor de acte normative mai puțin convenabile;
- prin mecanismele de consultare publică, procesul legislativ va fi puternic mediatizat, conducând la îmbunătățirea imaginii autorității publice;
- diminuarea traficului de influență prin exprimarea transparentă a intereselor diferitelor părți interesate;
- cetățeanul va avea convingerea că participă direct la procesul decizional, ceea ce va conduce la acumularea unui capital de imagine pentru factorii decizionali.

Avantajele societății civile:

- mecanismele de consultare publică oferă grupurilor afectate de proiectul de decizie posibilitatea să-și exprime susținerea, să-și formuleze amendamentele și să-și argumenteze în cunoștință de cauză opiniile;
- societatea civilă se va simți parte a procesului decizional și va accepta mult mai ușor compromisul;
- societatea civilă nu-și va putea exprima nemulțumirea față de un proiect de lege aprobat, dacă a avut șansa să-și expună punctul de vedere;
- societatea civilă se va responsabiliza cu privire la procesul decizional, fără a mai căuta posibilități opace de influențare a proiectelor de decizii.

Regula generală este aceea că cetățenii au acces la informațiile administrației doar dacă:

- administrația nu prevede informația ca fiind cu accesibilitate limitată;
- cetățeanul ar trebui să arate că are un motiv întemeiat să solicite această informație.

Lista următoare oferă câteva exemple de informații care sunt accesibile oricui, conform standardelor societăților democratice:

- Informații despre cum este organizată administrația și despre cum funcționează. De exemplu: departamente, servicii, titluri, fișe de post; informații de contact și programul de lucru.

- Informații despre serviciile pe care administrația le furnizează comunității. De exemplu: cine este responsabil cu furnizarea serviciului respectiv; ce servicii sunt finanțate și cât costă ele; informații bugetare: au crescut cheltuielile comparativ cu anul trecut?
- Informații referitoare la ședințele autorităților reprezentative și deliberative. De exemplu: când vor avea loc ședințele; cum sunt luate hotărârile și soluționate petițiile; ce etape sunt parcurse și ce decizii sunt luate la fiecare ședință; cum poate un cetățean să asiste la ședințe.
- Informații despre reguli, regulamente și hotărâri care afectează drepturile cetățenilor. Toate aceste decizii trebuie publicate când sunt luate. Ele ar trebui organizate și publicate pe subiecte (codificate).
- Informații despre planurile compartimentelor administrației: planuri pentru cheltuielile și venituri bugetare; planuri pentru reorganizarea compartimentelor administrației; planuri de dezvoltare economică sau parteneriat public-privat.
- Informații financiare. De exemplu: bugetul administrației locale pentru fiecare an, fiind arătate toate veniturile și cheltuielile într-un mod accesibil cetățenilor; informații despre cum se realizează bugetul în fiecare compartiment; planificarea bugetară etc.

Domenii ale comunicării autorităților publice locale cu mediul extern prin intermediul participării cetățenești. Procesul de comunicare se poate axa pe următoarele direcții:

a. Comunicarea dintre autoritățile APL și părțile interesate în procesul decizional (societate civilă, mass-media, partide politice etc.). Gradul de implicare a cetățenilor și asociațiilor obștești în procesul decizional, precum și „deschiderea” autorităților monitorizate pot fi identificate prin utilizarea în calitate de metode a interviurilor standardizate și focus-grupurilor cu reprezentanții APL și părțile interesate.

Interviurile și/sau focus-grupurile pot fi realizate de către reprezentanți ai societății civile. Pentru fiecare perioadă de monitorizare se va efectua câte o activitate de interviuare și/sau focus-grup. Lista subiecților care vor fi intervievați va fi determinată de către monitori în particular, cu obligația de a include un minim de un reprezentant al APL (secretarul

consiliului local sau responsabilul de relații publice) și 3 reprezentanți ai părților interesate. Intervievarea reprezentanților APL va fi însoțită, la necesitate, de un exercițiu de probare a faptelor expuse în interviu de funcționarii publici sau aleșii locali. Acumularea dovezilor se poate face sau prin solicitarea adresată funcționarilor responsabili de relații publice sau prin observații proprii ale monitorului.

b. Conformitatea conținutului paginilor web ale autorităților APL. Reieșind din prevederile legale, pentru facilitarea accesului părților interesate la informația privind procesul decizional în cadrul autorității publice, pe pagina web oficială a respectivelor sunt create compartimente dedicate transparenței decizionale, unde se plasează informația privitor la [6]: regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional; informația privind numele, prenumele, funcția și numărul de contact al persoanei responsabile de procesul decizional în cadrul autorității publice; programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice; anunțurile privind inițierea elaborării deciziei; anunțurile privind retragerea unui proiect din procesul de elaborare; anunțurile privind organizarea consultării publice; proiectele de decizii și materialele aferente acestora, precum și deciziile adoptate; rezultatele consultării publice (procese-verbale ale întrunirilor publice consultative, sinteza recomandărilor); raportul anual al autorității publice privind transparența procesului decizional; alte informații relevante.

c. Atitudinea APL de nivelul II față solicitarea de informație cu caracter oficial. Se poate de monitorizat, în temeiul Legii privind accesul la informație, atitudinea APL față de cererile de solicitare a informațiilor cu caracter oficial [1].

d. Gradul de transparență a procesului de pregătire și desfășurare a ședințelor autorităților reprezentative și deliberative. Se poate de analizat gradul de corespundere a procedurilor de pregătire și desfășurare a ședințelor, cu prevederile legislației în domeniul transparenței decizionale.[2]

e. Transparența procesului bugetar în UAT de nivelul II. Analiza gradului de transparență a etapelor de elaborare, examinare, aproba-

re și executare a bugetelor UAT [3]. În acest sens poate fi solicitată informația cu privire la: publicarea proiectului bugetului în vederea inițierii consultărilor publice; publicarea bugetului adoptat; publicarea rectificărilor efectuate pe parcursul anului bugetar; publicarea raportului de executare a bugetului pentru anul precedent.

În calitate de metode de lucru pot fi folosite analiza paginilor web și a altor surse de informare publică. La necesitate, se poate recurge la discuții cu persoanele responsabile de proces din cadrul APL de nivelul II. De asemenea, subiectele cu privire la bugetarea participativă pot fi elucidate prin metoda interviului.

f. Integritatea profesională și conflictul de interese [4]. Monitorizarea comportamentului APL, din perspectiva respectării integrității și eticii profesionale, ar putea presupune identificarea următoarelor aspecte: existența unui Cod de etică instituțional; publicarea CV-urilor conducătorilor autorităților monitorizate; publicarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate (a președinților, vicepreședinților); existența numărului de telefon anticorupție; publicarea declarației de interes personal (a președinților, vicepreședinților).

În calitate de instrumente de lucru pot fi folosite sursele web, precum și alte surse de informare cu acces public. De asemenea, la necesitate, se poate recurge la discuții cu persoanele responsabile de proces din cadrul APL.

g. Transparența concursurilor pentru ocuparea funcției publice. Această informație de interes public poate fi obținută prin analiza paginilor web, sau la fața locului, în baza interviuării a gradului de transparență a procedurilor de organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea funcției publice.

h. Transparența procedurilor de achiziții publice [5]. Se poate de analizat gradul de transparență în procesul de efectuare a achizițiilor publice, prin intermediul următoarelor documente: Planul anual de achiziții; Anunțul de intenție; Contractele de achiziții; Darea de seama anuală; Rapoarte trimestrial/semestrial și anual al Grupului de lucru privind asigurarea monitorizării executării contractelor de achiziție publică.

În concluzie, gradul de implicare a cetățenilor, în mod individual, cât și ca parte a unor asociații ale societății civile, denotă nu doar ni-

velul de comunicare între autorități publice și mediul extern, ci chiar nivelul de dezvoltare a societății. Statistica în domeniu demonstrează că o societate dezvoltată economic și democratică este o societate deschisă, cu autorități și instituții publice orientate spre cetățeni în calitate de clienți, de consumatori a unor produse și servicii de calitate. Ba mai mult chiar, cetățenii nu sunt doar consumatori ai proceselor democratice de luare a deciziilor (în virtutea democrației de tip reprezentativ) ci și participanți activi la procesul decizional. Ei sunt parte a acestuia, anume prin mecanismele de participare cetățenească.

Bibliografie:

1. Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
2. Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008.În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
3. Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
4. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16 din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94-96 din 30.05.2008.
5. Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 din 31.07.2015.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr. 188 din 03.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012.
7. Crăciun Claudia. Comunicarea în administrația publică. Chișinău: AAP, 1998.
8. Herbert A. Simon Comportamentul administrativ. Chișinău: Știința, 2004.
9. Lane Frederick. Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006.

ABORDAREA MANAGEMENTULUI STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Ecaterina RAICU,
magistru, lector universitar**

The paper put in discussion theoretical aspects of the public sector and his development strategies. The developement of strategic management in the public sector represent a necessary extension of the new managerial approach concerned to achieve results. The strategic view tries to target specific goals and missions and to offer a specific direction to the public organisation within a changing environment.

Administrația publică a fost și rămâne mai puțin preocupată de aspectele strategice ale activității sale, iar tratarea cetățeanului ca subiect al administrării s-a încadrat într-o viziune mai largă ce percepea rolul serviciului public ca o aplicare mecanică a ordinelor politicianilor ce erau singurii abilitați să dezvolte politici și strategii în acest domeniu. Îndeplinirea sarcinilor specifice administrative, care de cele mai dese ori sunt activități de rutină, se face fără a deține o perspectivă pe termen lung, iar acest lucru a constituit una din principalele critici aduse modelului tradițional al administrației publice.

Abordarea nouă a filosofiei manageriale bazată pe obținerea rezultatelor se plasează în centrul atenției instituțiilor publice, iar preocuparea pentru stabilirea strategiilor pe termen lung este imperios necesară. Dimensiunea strategică analizează organizația în mediul său, stabilește obiective și scopuri distincte, pregătește organizația să înfrunte un viitor nesigur și în permanentă schimbare. Astfel instituțiile administrative și funcționarii publici sunt chemați să își asume formularea de strategii, obiective și priorități ca parte integrantă a activității manageriale.

Managementul strategic privește top managementul sau funcționarii publici situați la nivel de conducere, funcționari ce nu trebuie doar să îndeplinească mecanic munca de zi cu zi, ci să se raporteze la obiectivele generale ale organizației, sau funcționarii superiori situați acolo unde se elaborează deciziile de ordin strategic. Putem considera

că managementul strategic desemnează acea componentă a activității unui manager public care constă în a lărgi orizontul imediat pentru a gândi în perspectivă acțiunea entității pe care o conduce. El conține două aspecte majore: • definirea obiectivelor, a strategiei, a structurii și principiilor de funcționare a acestei entități; • măsurarea impactului, în spațiu și timp, a unei măsuri importante ce este luată. [4]

Pentru înțelegerea demersului strategic este oferită definiția dată de Chandler prin care *strategia* este determinarea scopurilor și obiectivelor organizației pe termen lung, adoptarea politicilor determinate și alocarea resurselor pentru atingerea acestor scopuri.[4] Această definiție indică problemele majore la care trebuie să răspundă însuși procesul strategic și anume: • încotro se dorește să se avanseze? • prin ce parametri se pot traduce scopurile organizației? • ce politici particulare vor implica aceste scopuri? • ce resurse umane și financiare vor trebui angajate? Astfel managementul strategic este atractiv datorită accentului pe care îl pune pe stabilirea scopurilor, pe identificarea atuurilor și slăbiciunilor, pe importanța oportunităților și amenințărilor externe din perspectiva desfășurării optime a forțelor pentru atingerea obiectivelor stabilite.

Aspectele importante ale procesului de management strategic se referă la elaborarea sau formularea strategică prin planificare detaliată și implementarea reală a strategiei. Realizarea cu succes și eficient a demersului strategic este în sarcina managerilor care preferă inovația și vin cu o cultură puternică bazată pe anumite valori și atitudini ce sunt imprimare în conștiința și priceperea managerilor, reflectându-se automat în strategie și, uneori, chiar o domină. Implementarea strategiei este procesul prin care ideile devin acțiuni prin dezvoltarea unor programe, planuri, proiecte, bugete și proceduri. Acest proces poate implica schimbări în cultura, structura și stilul de management al entității publice. Scopul administrativ este crearea de similitudini între modul obișnuit de operare și acțiunile impuse de execuția strategiei.

Filosoful grec Bryson a identificat nivele și abordări diferite în cadrul conceptului general de strategie managerială care reprezenta sistemele de planificare strategică ce propun metode pentru formularea și implementarea deciziilor strategice și pentru alocarea resurselor

necesare fundamentării acestora la toate nivelele organizației. Analiza și planificarea strategică reprezintă un demers larg răspândit în cazul firmelor private, vizând asistarea conducerii în realizarea misiunii sale de coordonare strategică a organizației. Strategia poate fi definită în acest context ca o alegere de criterii de decizie numite strategice pentru că ele vizează să orienteze de o manieră determinată și pe termen lung activitățile și structurile organizației.[8]

Planificarea strategică se referă la abilitatea de prognozare a mediului intern și extern în care își desfășoară activitatea administrația publică. Însuși conceptul de planificare strategică apare ca fiind indisolubil de noțiunile de marjă de manevră și forțe concurențiale. Existența unei marje de manevră exploatabile de către manageri reprezintă o condiție prealabilă a demersului strategic. Nu putem vorbi de o adevărată strategie în cazul sectorului public în care perimetrul de activitate este cu totul limitat și definit de lege. De asemenea se consideră, în general, că o organizație trebuie să procedeze la punerea în practică a unor strategii pentru a obține cât mai multe avantaje dintr-un mediu marcat de prezența forțelor concurențiale ce riscă să pună în discuție supraviețuirea.

Astfel definit demersul strategic poate părea, în cazul sectorului public, prea puțin pertinent având în vedere absența, teoretică, a marjelor de manevră strategică și caracterul ilegal al concurenței. Marja de manevră a organizațiilor publice în materie de afectare a resurselor este restrânsă semnificativ de dispozițiile statutare, iar dacă o organizație publică intenționează să își diversifice activitatea există o posibilitate crescută a apariției unor aprecieri negative din partea corpurilor de control. Concurența poate viza, în cazul organizațiilor publice, două aspecte: concurența vis-a-vis de o altă organizație publică și concurența vis-a-vis de o firmă privată. [2].

Managementul problemelor strategice vizează identificarea problemelor cruciale pentru capacitatea organizației de a-și atinge obiectivele și luarea deciziei referitoare la modalitatea în care un grup din interiorul organizației va răspunde acestor probleme, abordările bazate pe negocieri strategice ce tratează luarea deciziilor strategice ca un proces profund politizat și oferă modalități de abordare a acestor ne-

gocieri continue. Studiile în care organizațiile publice au vizat modalitatea și implementarea în realitate a obiectivelor au identificat patru tipuri de strategii distincte promovate de instituții publice:

- o strategie de dezvoltare în cazul instituțiilor publice ce dețin obiective și surse independente de finanțare în care managerii au o relativă independență în structurarea capacităților, resursele și performanței organizației;
- o strategie de transformare în cazul instituțiilor care, datorită presiunilor bugetare și a celor venite din partea grupurilor externe, își modifică modul de funcționare de la simpla gestionare a instituției publice la promovarea unui management performant subsumat clienților și comunității;
- o strategie de protecție în cazul instituțiilor care au de înfruntat un criticism puternic din partea mass-mediei și legislativului, precum și nevoi crescute din partea publicului și posibile scăderi ale alocațiilor bugetare. Aceste instituții vor întări controlul intern, vor încerca să reducă profilul public al organizației, să întărească relația cu legislativul și să își protejeze nivelele de finanțare; – o strategie politică în cazul instituțiilor care încearcă să i-a decizii favorabile unui tip de participanți, în funcție de modificarea configurației grupurilor sau indivizilor ce pot influența în mod decisiv organizația. [9]

Totodată Miles și Snow oferă tipologia[6] și sugerează mai multe tipuri de reacție a actorilor publici din punctul de vedere al deciziilor strategice: *defensivii* apar în medii stabile și încearcă să își protejeze poziția deținută, accentuând eficiența și centralizarea; *analiticii* care corespund unor contexte de schimbare moderată și vizează o poziție similară celei anterioare, permițând însă o dezvoltare controlată a proceselor inovatoare; *prospectorii* sunt de găsit în medii de dinamism și creștere – ei caută oportunități și își asumă riscuri, promovând un management descentralizat și organic; *reactivii* pot fi identificați în orice context, operând fără un scop clar, răspunzând condițiilor existente. Toate aceste elemente demonstrează existența unor variații semnificative în ceea ce privește abordările strategice ale managerilor publici. Deci există suficiente resurse pentru ca managementul public să infr-

me imaginea existentă în ceea ce privește incapacitatea sa de definire și implementare a obiectivelor strategice.

Luarea deciziei strategice în domeniul public se plasează într-un context specific caracterizat de: ambiguitatea politicilor, o vulnerabilitate mai mare față de participarea și influența mass-mediei, politicienilor și altor agenții, precum și o atenție crescută față de acești factori, constrângeri artificiale de timp datorită proceselor electorale periodice, coaliții instabile ce pot duce la stoparea și eliminarea unor politici sau soluții particulare.

Aplicarea managementului strategic în sectorul public poate crea probleme similare cu cele întâlnite de aplicarea managementului în sectorul public în general, aplicabilitatea sa la organizații publice reprezintă o problemă discutată de toate lucrările ce iau în considerare demersul strategic în administrație. Stabilirea unor obiective și scopuri clare reprezintă un proces extrem de dificil în cazul sectorului public, iar în acest context construirea unor strategii poate părea un efort lipsit de orice finalitate.[9]

Alte posibile pericole de implementare se referă la: tratarea demersului strategic ca act simbolic fără impact la nivel managerial, documentele strategice elaborate vor deveni scop în sine și nu doar o etapă a unui proces de dezvoltare a organizației, relația politică – administrație poate constitui un impediment pentru managementul strategic în domeniul public (adaptarea unei forme de planificare strategică poate aduce îmbunătățiri modelului politic tradițional de luare a deciziei), dimensiunea de timp pe care organizația publică îl ia în considerare în aplicațiile de tip strategic poate fi prea redusă, iar contextul în continuă evoluție necesită flexibilitate însă nu anulează valabilitatea managementului strategic. Alte probleme se pot referi la lipsa informației sau a capacității de analiză și interpretare a acesteia, la dificultatea stabilirii de rezultate măsurabile pentru sectorul public sau la lipsa calificării necesare a resursei umane.

Totuși există și rezerve în ce privește procesul formal de planificare strategică ce se răsfrânge la adresa aplicării managementului strategic în sectorul public: este prea rigid și încet pentru a răspunde în mod adecvat unui mediu în schimbare, este prezentat a fi mult mai

rațional și analitic decât este cu adevărat, designul acestuia este prea abstract pentru a putea lua în calcul dinamica socio-politică specifică oricărei organizații, și acționează împotriva creativității și inovației. În mod evident toate aceste critici nu semnifică o inutilitate a aplicării planificării și managementului strategic în sectorul public. Demersul strategic trebuie înțeles la justa lui valoare, fără a vedea în el un fel de remediu miracol dar și fără a-i neglija importanța. Orice proces de planificare strategică este justificabil numai în cazul în care ajută factorii de decizie să gândească și să acționeze strategic. Planificarea strategică nu este un scop în sine ci mai degrabă un set de concepte ce îi ajută pe leaderi să ia decizii importante și să inițieze acțiuni importante.

În literatura de specialitate s-a realizat o diferență între planificarea strategică și managementul strategic. Managementul strategic este parte integrantă a managementului public ce implică trei mari categorii de instrumente de gestiune: finalizare, control și animație.[8] Planificarea strategică implică doi termeni esențiali: misiunea și analiza mediului. *Misiunea* include în cazul firmelor private o definiție clară a scopurilor, produselor, piețelor și așteptărilor pe o perioadă de câțiva ani. *Analiza mediului* presupune o examinare detaliată a atuurilor, slăbiciunilor, amenințărilor și oportunităților organizației, a unei analize obiective a mediului extern: structura și tendințele pieței, schimbările tehnologice, amenințarea concurenței și orice alte puncte capabile să afecteze existența instituției în cauză. În administrația publică misiunea reflectă viziunea managerialului asupra a ceea ce respectiva organizație încearcă să realizeze sau să devină pe termen lung. Misiunea în sine reprezintă o formulare care precizează cine este, ce face și încotro se îndreaptă organizația și de regulă este fixată în actele normative ce reglementează activitatea entității. Misiunea trebuie comunicată managerilor inferiori și tuturor celorlalți angajați într-o manieră clară și generatoare de inspirație. Repetarea ei în mod convingător va îndrepta atitudinea și comportamentul subordonaților în direcția dorită. Misiunea are întotdeauna o dimensiune limitată în timp, diferiți factori de influență determină schimbări în structura piețelor și tehnologiilor, în gesturile și preferințele consumatorilor. Formularea misiunii trebuie, la rândul ei, să urmeze noile tendințe pentru că o misiune bine aleasă

pregătește organizația pentru viitor. Misiunea este transpusă în obiective de performanță măsurabile iar managerii lucrează sub presiunea realizării de progrese în direcția dorită, astfel misiunea reprezintă doar bune intenții.

Obiectivele reprezintă scopuri specifice derivate din definirea misiunilor și din analiza mediului. Construcția unui plan strategic pe termen mediu sau lung este fundamentată pe definirea misiunilor, obiectivelor și realizarea analizei mediului, în corelație cu măsurarea performanțelor și alocarea resurselor. Astfel managementul strategic poate fi considerat o formă mai nuanțată ce încorporează și extinde caracteristicile planificării strategice, diferența între cei doi termeni este că planificarea strategică este concentrată pe luarea deciziilor strategice optime în timp ce managementul strategic este concentrat pe producerea rezultatelor strategice.

Managementul strategic vizează extinderea viziunii strategice la toate nivelele organizației și în toate sistemele administrative, el recunoaște rolul central al indivizilor și grupurilor precum și influența culturii organizaționale, iar planificarea nu trebuie văzută ca fiind o activitate separată, izolată de organizație ci ca o responsabilitate a managementului ce trebuie să realizeze integrarea activităților specifice acesteia cu funcția de pilotare sau control, cu structura organizațională, cu sistemele de comunicație și motivare. De asemenea organizația trebuie să acorde o atenție deosebită culturii proprii, fiindcă implementarea strategiei și tipul de management sunt extrem de dependente de caracteristicile resursei umane și de cultura organizațională existentă.

O înțelegere limitată a managementului public în general poate conduce la erori de percepție referitoare la strategie și rolul ei în sistemul administrativ, iar abordarea strategică implică trei componente majore: definirea scopurilor și obiectivelor, dezvoltarea unui plan de acțiune ce compatibilizează organizația și mediul său și construcția metodelor efective de implementare. Strategia presupune stabilirea obiectivelor și priorităților organizaționale (pe baza previziunilor privind mediul extern și capacitățile organizației) și desemnarea planurilor operaționale sau a acțiunilor prin intermediul cărora aceste obiective pot fi atinse.

O analiză detaliată a planificării strategice furnizează următoarele componente: misiuni și scopuri generale formulate de managerii situați la nivele superioare, analiza mediului ce constă în identificarea și analiza factorilor ce trebuie luați în considerare în momentul formulării strategiilor organizaționale, evaluarea structurii interne și a resurselor, implementarea și controlul planurilor strategice sau reprezintă întregul proces de diagnosticare a situației actuale și traiectoriei viitoare a unei organizații sau comunități, stabilind scopuri, dezvoltând o strategie de atingere a acestora și măsurând rezultatele.

Această analiză se bazează pe modelul de planificare strategică ce cuprinde: inițierea și agregarea unui proces de planificare strategică, procedurile oferite de către teoreticieni (de la managementul problemelor strategice la analiza mediului și analiza SWOT) presupun în general o fază inițială de planificare și organizare ce implică existența unui grup de management strategic (GMS) care conține o echipă de 5-10 persoane în care sunt incluși nu doar managerii de la nivelele superioare ci și cei plasați la nivelele operaționale apropiate de activitățile de teren. Acest grup va asigura managementul procesului strategic, va decide cine trebuie implicat în această activitate, cum se vor derula analizele strategice, care sunt așteptările nivelului managerial și poate deveni principala sursă de idei referitoare la schimbare în organizație, analiza preliminară a istoriei și situației actuale ale organizației în ideea construirii unei liste de misiuni a acesteia.

În cazul organizațiilor publice acest lucru presupune examinarea atentă a mandatelor oferite de către autoritățile externe prin intermediul legislației și reglementărilor, clarificarea misiunilor și valorilor organizației ceea ce este mult mai dificil pentru sectorul public deseori plasate la un nivel de ambiguitate. Stabilirea listei de misiuni presupune analizarea de către GMS a mediului organizației și exprimarea scopului principal și valorilor organizației, analiza mediului extern (oportunități și amenințări), fiindcă administrația publică tradițională promovează un model insular obsedat de funcționarea internă a aparatului și interesat prea puțin de mediul extern, tinde a fi mai mult reactivă decât pro-activă în relația cu mediul, iar acest lucru aduce organizația într-o poziție extrem de vulnerabilă într-un mediu extern

bazat pe presiuni majore în direcția eficientizării și responsabilizării domeniului public.

Organizația trebuie să aibă o imagine clară a dimensiunilor sale financiare, operaționale și de resursă umană și să încerce dezvoltarea unei viziuni critice în analiza funcționării propriilor structuri, chiar dacă acest lucru se dovedește extrem de dificil în practică, lipsa capacităților de analiză internă poate conduce la imposibilitatea de definire a unei perspective strategice, abordarea referitoare la atururi, puncte slabe, oportunități și amenințări este cunoscută ca analiză SWOT, identificarea problemelor strategice cu care se confruntă organizația, problemele strategice se referă la problemele capabile a influența capacitatea de funcționare a organizației pe termen lung, ele trebuie identificate și tratate separat față de problemele rutiniere ale organizației și formează baza de construcție a strategiilor organizației, formularea strategiilor de rezolvare a acestor probleme, stabilirea unei viziuni organizaționale efective pentru viitor.[7] În acest sens planificarea strategică necesită un efort general de culegere de informații, explorarea alternativelor și luarea în considerare a efectelor viitoare a deciziilor prezente.

Planificarea strategică deseori se rezumă la nivelul administrației publice prin simpla elaborare de documente oficiale ce nu constituie un mijloc de atingere a eficienței manageriale ci mai degrabă un artificiu birocratic, iar în cadrul sectorului public managementul strategic necesită o abordare mai rafinată și elaborată a planificării strategice, la integrarea funcției de planificare în activitățile manageriale generale. Managementul strategic se preocupă de acțiunea organizației pe termen lung în care perspectiva strategică trebuie să fie relaționată cu autoritatea politică ce include elemente de orientare a activității: acțiune/document care conține procese de implementare, planuri de acțiune detaliate, programare în timp, responsabilități și costuri specifice, inclusiv cele financiare și de resursă umană. Este important ca managementul strategic să fie perceput la cele trei nivele existente: strategic, tactic și operațional, deoarece problemele cele mai semnificative apar la nivelul strategic, acolo unde sectorul public este mult mai vulnerabil la influențele și presiunile venite din exterior.

O atenție considerabilă se acordă resursei umane ca și element cheie al managementului strategic. Sinergia efortului colectiv atât în formularea cât și în implementarea strategiilor face din construirea echipelor manageriale un element crucial pentru succesul proceselor strategice. Astfel schimbarea este un beneficiu acolo unde este susținută și încurajată inițiativa, iar poate fi dificilă în cazul organizațiilor publice ce sunt mai puțin flexibile, dinamice și orientate spre schimbare. Adoptarea managementului strategic în cadrul sectorului public semnifică mult mai mult decât simpla producere de documente ce listează o serie de obiective, misiuni sau scopuri strategice, ea presupune un efort rațional de integrare a perspectivei strategice la toate nivelele manageriale în vederea unei funcționări coerente.

Rezultatul atins este indicele de măsurare a eficienței planificării strategice prin pilotarea constructivă a acțiunilor (a ceea ce este de făcut și de către cine) din partea conducerii organizațiilor publice. Uneori agenda administrativă este definită de un set larg de actori: de la grupuri de interes la partide politice, de la massmedia la cetățeni, de multe ori managerul public poate fi pus în situația frustrantă de a i se încredința spre aplicare obiective aflate evident în afara calculelor și așteptărilor raționale. Poate cel mai bun exemplu din acest punct de vedere se referă la evoluția reformei administrative și este surprinzător cât de puține reforme inițiate au luat în considerare lecțiile și experiențele trecutului.

Dezvoltarea procesului de implementare în cazul unui management strategic eficient trebuie să dea dovadă de flexibilitate, pentru că nu întotdeauna evoluția planurilor stabilite se realizează conform așteptărilor inițiale, iar reconsiderarea strategiilor poate constitui o alternativă necesară și eficientă în anumite situații. Implementarea nu este statică, schimbările în administrație presupun schimbări la nivelul orientărilor teoretice ce stau la baza programelor sau politicilor, ele pot aduce modificări la nivelul priorităților organizației, de cele mai dese ori nivelele manageriale suferă schimbări semnificative în sectorul public, ceea ce poate afecta nivelul de implementare, resursele bugetare înregistrează variații majore, etc, reflectă interacțiunea între forțele interne ale organizației și mediul extern sau abordarea proce-

selor de implementare nu poate fi statică datorită fluctuației continue a factorilor de influență interni și externi.

La nivel local demersul strategic poate permite identificarea unor posibilități de dezvoltare a abordării strategice în interiorul organizațiilor locale. Observarea vieții politice la nivelul autorităților locale demonstrează existența unor câmpuri de concurență ce se pot manifesta sub diferite forme. Dinamica strategică locală s-a transformat fundamental în societățile democratice sub influența accentuării concurenței între entitățile locale, sub influența deschiderii progresive a frontierelor și modernizării serviciilor publice. Domeniile de concurență privesc în principal: implantările industriale, poziționarea pe marile axe de comunicație și obținerea ajutorului statului, întărirea marjei de manevră la nivel local, transformarea profilului și conținutului meseriei funcționarului public, apariția unei noi generații de funcționari, cu un nivel de studii mai ridicat, axați pe privilegierea unei abordări tehnice în ceea ce privește exercitarea puterii locale. Toate aceste elemente pot permite comunităților locale să pună în aplicare o abordare de ordin strategic a acțiunii proprii, iar strategiile liniare pot fi substituite de strategii mai ambițioase și voluntariste, ce permit autorităților locale să influențeze semnificativ mediul în care activează.

Administrația publică din societățile contemporane nu poate refuza să ia în considerare impactul pe care un mediu turbulent, în continuă schimbare îl poate avea asupra ei, identificarea misiunilor, scopurilor și obiectivelor organizaționale reprezintă nu doar o strategie managerială ci și o modalitate de supraviețuire. Chiar dacă managementul strategic va suferi presiuni importante în cazul aplicării în domeniul public potențialul său de schimbare a modelului administrativ tradițional, rigid rămâne extrem de ridicat, chiar dacă aplicarea sa nu va asigura în mod automat succesul, va aduce cu siguranță o notă de raționalitate într-o administrație publică deseori prea puțin interesată de obiective plasate dincolo de simpla ei existență și perpetuare.

Bibliografie:

1. A.D. Chandler, *Strategies et Structure de l'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris, 1989.

2. Călin Hințea, Cristina Mora, *Management strategic în administrația publică*, în Revista Transilvană de Științe Administrative, IX, 2003, p. 25-33.
3. Lucica Matei, *Managementul organizațiilor publice*, Ed. Economică, București 2001.
4. Lucica Matei, *Management Public*, Ed. Economică, București 2006.
5. Marius C. Profiroiu, *Managementul organizațiilor publice*, Ed. Economică, București 2001.
6. R.E. Miles și C.C. Snow, *Organisational Strategy, Structure and Process*, New York, McGraw-Hill, 1978.
7. P.C. Nutt și R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: a Handbook for Leaders*, San Francisco, Jossey Bass, 1992.
8. P. Tabatoni, P. Jarniou, *Les Systemes de Gestion, Politiques et Structures*, PUF, Paris, 1975.
9. B. Wechleser și R.W. Backoff, *Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches*, Public Administration Review, 1986.

STADIUL EVALUĂRII SERVICIILOR SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Mariana IAȚCO,
dr. conf.univ.,
Iulia GORINCIOL,
dr., conf.univ.

Improving the social services system in the Republic of Moldova as a mission to improve them on certain aspects of encouraging and promoting the participation of civil society in the creation and development of social services; facilitating access to existing services for all, and last but not least, increasing their quality. Through the reform of public social assistance services, both at national and local level, it is intended to be responsible for the implementation of sectoral social policies in the field of family, child protection, the elderly and the disabled, or any other category of persons in situations of social difficulty.

În prezent, Guvernul Republicii Moldova acordă o atenție specială dezvoltării serviciilor sociale de interes general. Rolul serviciilor sociale constă în promovarea unei societăți inclusive și în sporirea capacității individului de a participa pro-activ la viața comunității. De asemenea, serviciile sociale constituie mecanisme importante de realizare a politicilor sociale centrate pe promovarea oportunităților pentru beneficiari și o zonă strategică pentru construirea unui model de stat al bunăstării, care să răspundă provocărilor sociale prin soluții inteligente pentru domeniul social.

În Republica Moldova reconfigurarea sistemului național de servicii sociale a început încă din anul 2010 prin adoptarea *Legii privind serviciile sociale*, care a avut ca finalitate de a crea și reglementa sistemul integrat de servicii sociale, contribuind semnificativ la dezvoltarea și consolidarea pieții serviciilor sociale la nivel național. Astfel, toate serviciile naționale au fost clasificate în 3 tipuri conform nivelului de intervenție acordat (primare, specializate și de specializare înaltă). De asemenea, în anul 2011 a fost creat Nomenclatorul serviciilor sociale și prestatorilor (*Ordinul MMPSF nr.353 din 15.12.2011*), ce include

41 servicii sociale, dintre care: 4 servicii sociale primare; 30 servicii sociale specializate; 7 servicii cu specializare înaltă, iar pentru monitorizarea calității acestora a fost elaborată o serie întregă de standarde minime de calitate. În anul 2012 a fost adoptată Legea privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale (*Legea nr.129 din 08.06.2012*) care a servit la crearea Consiliului de acreditare (*Hotărârea Guvernului nr.998 din 28.12.2012*). În acest scop, la nivel național există diverse tipuri de servicii sociale destinate copiilor și familiilor în situații de risc, adulților și vârstnicilor cu dizabilități.

Perfecționarea sistemului de servicii sociale în Republica Moldova are ca misiune îmbunătățirea acestora pe anumite aspecte, ce țin de încurajarea și promovarea participării societății civile la crearea și dezvoltarea serviciilor sociale; facilitarea accesului tuturor persoanelor la serviciile existente, și nu în ultimul rând, sporirea calității lor.

Prin reforma serviciilor publice de asistență socială, atât la nivel național, cât și cel local se urmărește responsabilizarea pentru implementarea politicilor sociale sectoriale din domeniul familiei, protecției copilului, persoanelor vârstnice și celor cu dizabilitate sau orice altă categorie de persoane aflate în situații de dificultate socială.

Pachetul legislativ elaborat în contextul reformei reglementează instrumentele de lucru și standardele de calitate pe care prestatorii de servicii sociale trebuie să le utilizeze, însă există o serie de probleme în implementarea acestora. Anumite studii sectoriale [19] cu referire la situația actuală a evaluării și dezvoltării serviciilor sociale în Republica Moldova au atestat că, sistemul serviciilor sociale are încă multe deficiențe și incoerențe, determinând o dezvoltare inegală mai ales în ceea ce privește pe dimensiunea rural-urban sau respectarea dreptului la protecția socială. Cauzele sunt destul de complexe și diverse, de la lipsa de personal specializat, a informării slabe până la finanțarea insuficientă a serviciilor sociale. Implicarea autorităților publice locale în monitorizarea serviciilor este limitată, acestea sunt mai active în mediile urbane, unde se evidențiază o prezență reprezentativă a sectorului organizațiilor neguvernamentale.

Ca rezultat, serviciile sociale în Republica Moldova au un caracter fragmentar și sunt însoțite de inegalități. În pofida înregistrării anumi-

tor rezultate modeste în dezvoltarea sistemului de servicii sociale, Guvernul Republicii Moldova trebuie să-și sporească eforturile, pentru ca politicile sale în domeniul social să fie implementate, iar serviciile sociale să fie dezvoltate și prestate calitativ până la cea mai mică comunitate.

Scopul studiului. În acest sens, studiul își propune analiza gradului de percepție a serviciilor sociale prin prisma calității lor, atât din perspectiva beneficiarilor, cât și a furnizorilor de servicii sociale. Rezultatele studiului au ca finalitate identificarea problemelor în evaluarea serviciilor sociale, care va contribui la îmbunătățirea calității sistemului național de servicii, ținând cont de procesul descentralizării acestora asumat de Guvernul Republicii Moldova.

Designul metodologic al studiului. În cadrul studiului au fost utilizate o serie de metode și tehnici de cercetare științifică. Prin intermediul analizei și a tehnicilor de cercetare folosite, au fost colectate și informații cantitative despre starea actuală sistemului de servicii sociale, făcându-se referire atât la serviciile sociale existente, cât și la modul în care acestea sunt percepute de către beneficiari. Prin coroborarea celor două tipuri de date, calitative și cantitative, conținutul studiului dorește să contureze stadiul percepției calității serviciilor sociale în Republica Moldova.

În aceeași ordine, s-a utilizat analiza secundară a datelor statistice din surse deschise pentru a obține o imagine cât mai de ansamblu a nivelului de calitate a serviciilor sociale în Republica Moldova. De asemenea, analiza documentelor sociale a cuprins scanarea legislației în domeniul asistenței sociale și a unor documente de politici sociale.

Prezentul studiu are anumite limite în evaluarea percepției asupra calității serviciilor sociale, și ne permite să acoperim doar parțial tabloul evaluării calității serviciilor sociale în Republica Moldova.

Analiza situației curente privind prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova

În linii generale, serviciile sociale în Republica Moldova sunt în proces de dezvoltare și perfecționare. Scopul dezvoltării serviciilor sociale rezidă în sporirea durabilității și sustenabilității acestora, precum

și asigurarea accesibilității populației la servicii calitative și eficiente. Începând cu anii 2000, Republica Moldova a început să-și reformeze serviciile sociale în permanență. Furnizarea acestora a fost redefinită prin specificarea standardelor minime de calitate pe care toți furnizorii de servicii sociale publici și privați din țară trebuie să le respecte și să se conformeze acestora. În prezent, este inițiată elaborarea unei Strategii de descentralizare a serviciilor sociale[13] cu scopul de a implica mai mult autoritățile și comunitățile locale în identificarea și soluționarea problemelor sociale, precum și axarea pe o abordare integrată a furnizării de calitate a serviciilor sociale.

O măsură întreprinsă pentru asigurarea calității serviciilor sociale a fost aprobarea de către MMPSF a standardelor de prestare a serviciilor pentru structurile teritoriale de asistență socială, însoțite de suportul metodologic pentru implementarea acestor standarde[6].

Cadrul legal al Republicii Moldova cu privire la serviciile sociale prevede principiile de prestare a serviciilor sociale, precum și clasificarea acestora. În prezent, serviciile sociale sunt divizate în *servicii primare*, al căror scop constituie protecția familiilor și grupurilor expuse riscului de excludere socială, și în *servicii specializate și înalt specializate* (rezidențiale) orientate spre dezvoltarea capacităților persoanelor vulnerabile și care necesită personal calificat și specializat.[1]

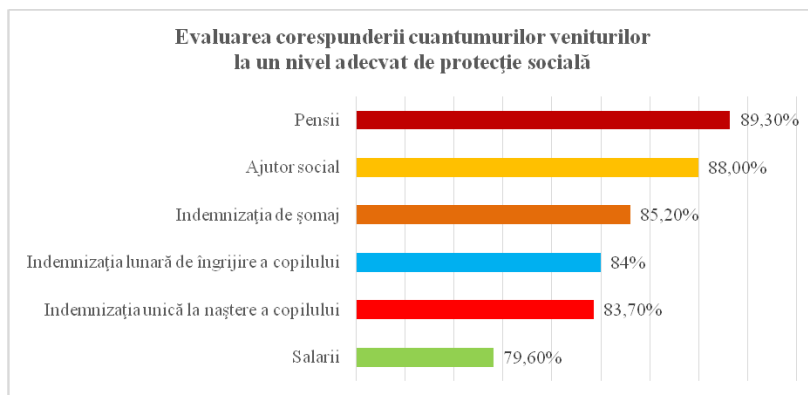
În general, un aspect fundamental al evaluării calității unui sistem de servicii sociale pornește de la acoperirea financiară a acestuia. Or, bugetul public pentru 2017 prevede prioritatea modernizării și îmbunătățirii serviciilor publice și sustenabilitatea sistemului de pensii. În acest sens, cheltuielile pentru protecția socială, inclusiv serviciile sociale au o acoperire de 34,06% (1538,4 mil.lei) din Bugetul public al Republicii Moldova, și cu o pondere de 13,33% din PIB. Din punct de vedere statistic, cheltuielile de protecție socială ce revin unui locuitor pe țară constituie 5360,5 lei.[12]

Însă din perspectiva beneficiarilor, dreptul la protecție socială evaluat prin prisma veniturilor monetare este asigurat în mică măsură. Conform datelor din Figura 1., majoritatea răspunsurilor (80%-90%) indică un nivel jos de finanțare a protecției sociale, asigurat de mărirea pensiilor și ajutoarelor sociale[18, p.37].

Datele statistice furnizate de MMPSF și Direcțiile de asistență socială și protecție a familiei atestă că majoritatea din serviciile sociale monitorizate nu acoperă numărul de cereri. De asemenea, instituțiile prestatoare de servicii sociale întâmpină dificultăți la crearea unor servicii sociale, ca de exemplu: locuință protejată, casa comunitară, etc.

Una din cauze constă în incapacitatea financiară a autorităților centrale și locale de a acoperi numărul de cereri pentru fiecare serviciu social[11]. De asemenea, pe lângă insuficiența financiară și materială, se atestă un deficit de personal calificat și disponibil să activeze în domeniul furnizării serviciilor sociale.

Figura 1

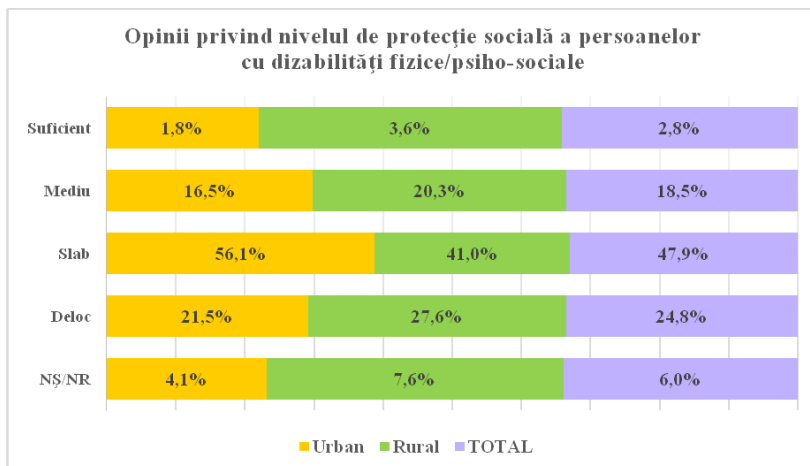


Sursa:Elaborat în baza studiului „Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova”. p.37; www.ombudsman.md

Raportat la aria de acoperire, serviciile sociale actuale nu sunt prezente în totalitate și nici nu acoperă întregul teritoriul național, ca de exemplu: serviciul de asistență socială, servicii de îngrijire etc. Odată cu aprobarea de către Guvern a standardelor pentru serviciile sociale, s-a plasat o cerință suplimentară în activitatea instituțiilor prestatoare de servicii, motiv pentru care se impune revizuirea managementului activității acestora.

Ținem să menționăm, că datele unui sondaj public arată că, cele mai vulnerabile părți sociale (persoanele cu dizabilități) au cel mai slab nivel de protecție socială (Fig.2).

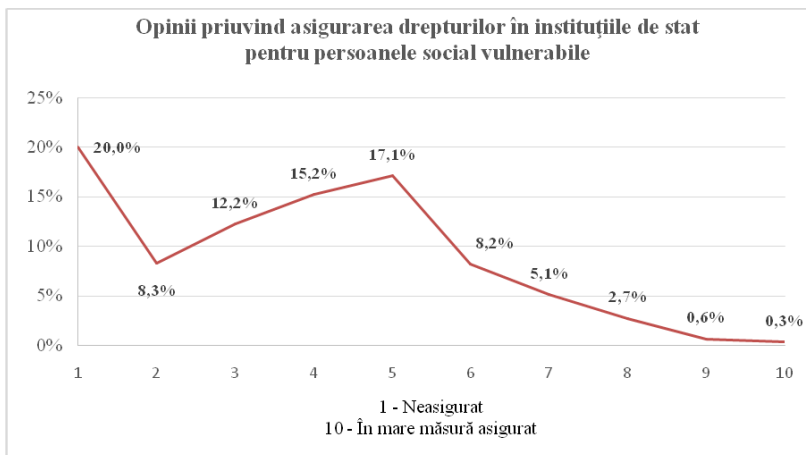
Figura 2



Sursa:Elaborat în baza studiului „Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova”, 2016, p.38; www.ombudsman.md

Această situație este cauzată, în mare parte, de dificultățile în executarea atribuțiilor de serviciu, insuficiența mijloacelor material financiare, a transportului special echipat pentru persoanele cu nevoi speciale etc., precum și din cauza unui sistem de conlucrare anevoios cu celelalte instituții publice conexe (de ex., cele medicale). Datele aceluiași studiu public denotă și un nivel înalt de neasigurare (20%) a persoanelor cu dizabilități în instituțiile de stat, situație cu impact negativ asupra percepției calității serviciilor destinate acestei categorii de beneficiari. (Fig.3)

Figura 3



Sursa: Elaborat în baza studiului „Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova”. Chișinău, 2016, p.39; www.ombudsman.md

Astfel, subiectul evaluării calității serviciilor sociale capătă o atenție sporită atât prin prisma prestării acestor servicii, cât și a asigurării pe deplin a drepturilor sociale a fiecărui cetățean. Perceperea calității serviciilor se cere a fi abordată prin existența unor indicatori clar definiți, a unor modele de evaluare pentru structurile de asistență socială pentru eficientizarea managementului activității, modului prestării calitative a serviciilor sociale, măsurării nivelului de satisfacție atât a personalului în cadrul prestării serviciilor, cât și a beneficiarilor ca clienți ai acestora.

Cadrul general privind abordarea evaluării serviciilor sociale.

Argumentele, care susțin necesitatea unei abordări complexe a evaluării serviciilor publice în practica internațională[14, p.123], se referă la:

- *Potențialul de organizare a serviciilor sociale* (resurse umane și pregătirea profesională acestora, susținerea din partea autorităților etc.)
- *Potențialul de furnizare a serviciilor sociale* (infrastructura serviciilor sociale, numărul de entități furnizoare de servicii sociale, tipurile de servicii furnizate, cheltuielile alocate etc.)

– *Performanța activităților de asistență socială* (beneficiarii serviciilor sociale pe tipuri de activități/servicii, gradul de satisfacție al acestora față de serviciile prestate, opiniile prestatorilor de servicii sociale față de activitatea depusă).

Atunci când autoritățile publice inițiază proceduri sau studii de analiză a calității serviciilor prestate, trebuie să țină cont de următoarele aspecte fundamentale care vor influența, în sens pozitiv sau negativ, calitatea serviciilor:

– Procesele de prestare a serviciilor sunt de natură tranzacțională, între ofertantul care livrează serviciul și beneficiarul serviciului respectiv;

– Conținutul serviciilor au caracter diferențiat, datorită variabilității lor și sunt nuanțate de preferințele individualizate ale beneficiarilor de servicii;

– Relațiile între furnizorii de servicii și beneficiari sunt relații de interfață, calitatea este percepută nu numai din punct de vedere tehnic, ci și funcțional;

– Sub influența unor factori accidentali (timpul de așteptare, reacția de răspuns etc.) pot apărea neconcordanțe între calitatea așteptată de beneficiar și calitatea percepută a serviciilor oferite care pot genera nemulțumiri pentru beneficiari;

– Beneficiari apreciază frecvent subiectiv calitatea serviciilor în comparație cu alte situații similare, pe baza experiențelor acumulate anterior.[15, p.3-15]

Raționamentele pentru realizarea evaluării serviciilor publice deseori sunt explicate prin:

- sprijinirea creșterii calității serviciilor;
- rezultatul analizelor cantitative și calitative oferă informații relevante despre problemele sociale, cât și despre practicile eficiente de rezolvare a lor;
- suportul la identificarea unor argumente obiective pentru alocarea resurselor.

Cu toate că există o diversitate în cadrul furnizării serviciilor sociale, în practica de apreciere a acestora servicii isunt trei elemente, ce caracterizează furnizarea calității: ***asigurarea calității; managementul calității și modelele de excelență***. [16]

Procedurile privind asigurarea calității au început să devină uzuale și în Republica Moldova, odată cu aprobarea *Legii nr. 123 din 08.06.2012* privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale. Asigurarea calității, în general, semnifică că autoritățile publice stabilesc *standarde de calitate minime*, aplicate prin legislație, inspecții și acreditarea acestora de către autorități independente. În Republica Moldova autoritatea responsabilă de acreditarea prestatorilor de servicii sociale este Consiliul Național de Acreditare a Prestatorilor de Servicii Sociale (CNAOSS).

Prestatorii privați de servicii sociale folosesc, frecvent, **managementul calității**. În vederea obținerii unor avantaje competitive, furnizorii privați recurg la modalități de recunoaștere independentă, prin certificare, deseori bazate pe sisteme clasice (ISO9000) precum și alte sisteme de certificare a calității, ca de exemplu, EQUASS la nivel european.

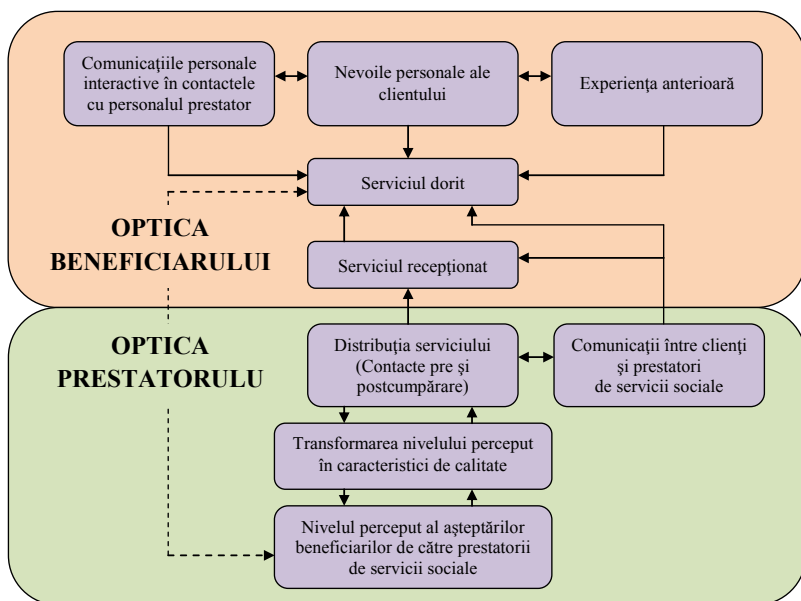
Folosirea **modelelor de excelență** se aplică prin evaluarea comparativă cu o anumită valoare de referință și deseori se axează pe ameliorarea continuă serviciului. Aplicarea modelelor de excelență a contribuit la promovarea *calității vieții* și la valori precum autonomia, alegerea prestatorului, confidențialitatea, bunăstarea, confortul, accesul la îngrijire etc., considerate importante pentru calitatea furnizării serviciilor sociale.

La nivel național, MMPSF este instituția responsabilă de dezvoltarea și asigurarea calității furnizării serviciilor sociale, prin aprobarea standardelor minime de calitate specifice pentru diferite servicii. În prezent sunt aprobate standarde minime de calitate pentru 23 de servicii. Aceste standarde includ un nivel minim de atingere a calității și sunt obligatorii, pentru ca serviciile să fie acreditate. Standardele constituie, în mare parte, „asigurarea calității” în care activitățile de monitorizare și controlul conformității sunt atribuite inspecțiilor. Există o serie de alte elemente care facilitează perceperea calității, precum chestionarea, sistemul de comunicare, dotarea etc., elemente obligatorii pentru asigurarea calității serviciilor.

În studiile și experiența internațională [16] s-a demonstrat că, percepția beneficiarilor de servicii sociale este influențată de calitatea

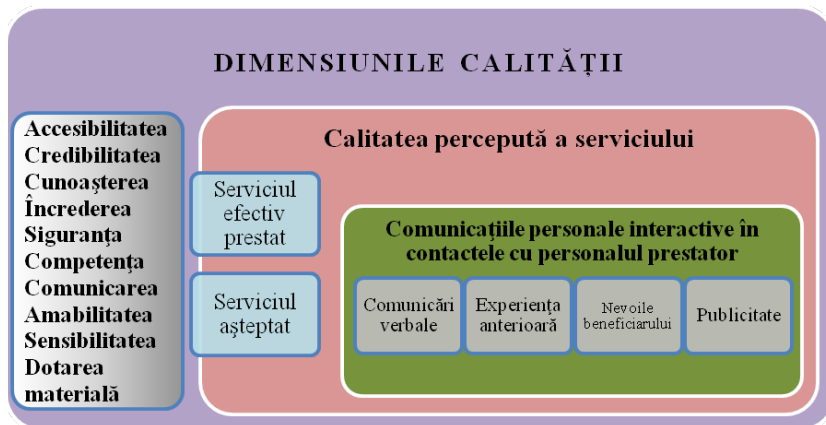
acestora, care la rândul ei influențează fluxul de consum al lor. Frecvent, calitatea serviciilor sociale reprezintă rezultatul unor comparații între așteptările beneficiarilor și performanțele reale ale serviciilor. Structura modelului calității serviciului public implică elementele opticii beneficiarului și prestatorului, care se găsesc în interconexiune pe întreg proces de furnizare. (Fig. 4).

Figura 4 Modelul calității serviciului public



Pentru analiza rezultatelor și problemelor în percepția calității serviciului se recurge frecvent la modelul-cadru de evaluare a serviciilor publice, care conține criteriile de evaluare din perspectiva beneficiarului și a prestatorului.

Figura 5



În linii generale, percepția calității unui serviciu social se rezumă la: competența personalului în sistemul serviciilor sociale; promptitudinea rezolvării problemelor beneficiarilor; atitudinea empatică și sensibilitatea față de beneficiar; accesibilitatea și respectarea legislației sociale din partea prestatorilor. În cumul acestea ar oferi sporirea calității serviciilor prestate cetățenilor, prin consultarea sistematică a acestora de către factorii de decizie în sistemul serviciilor sociale.

4. Concluzii și recomandări

Încorporarea practicilor de evaluare, fie de tip intern sau extern, în cadrul administrației publice constituie o strategie a sectorului public, ca actor cu capacitatea de a acționa asupra obiectivelor economice și sociale, ce permite creșterea eficienței și eficacității, sustenabilității și stabilității politicilor publice. În acest sens este vorba de o schimbare ce afectează nu numai parametrii sau normele organizațiilor, ci și ansamblul de atitudini, imagini și activități ce corespund gestiunii publice.

Dezvoltarea procedurilor și formelor organizaționale sunt factori cheie pentru a genera o informație de calitate, care să permită coordonarea luării de decizii de către funcționarii de top și îndeplinirea obiec-

tivelor politicilor. În acest proces de reformă capătă un rol esențial cunoștințele și abilitățile pentru aplicarea și dezvoltarea tehnicilor de evaluare din partea autorităților publice.

Obiectivul evaluării, în acest sens, este de a produce mecanisme necesare pentru continuarea procesului de reformare a administrației publice către o gestiune mai eficace și eficientă într-o societate democratică, care solicită transparența în gestiunea resurselor publice, îndeosebi, în contextul descentralizării politico-administrative din Republica Moldova.

Evaluarea politicilor publice este, în mod special, o cultură, un mod de a înțelege administrarea și gestiunea publică. Prin urmare este ceva mai mult decât o tehnică sau cerință legală din cadrul administrației publice.

De asemenea, pentru îmbunătățirea permanentă a nivelului calitativ al serviciilor sociale, autoritățile publice trebuie să întreprindă o serie de acțiuni destinate:

- ✓ menținerii și creșterii încrederii beneficiarilor în serviciile sociale prestate;
- ✓ promptitudinii în asigurarea serviciilor sociale;
- ✓ corelării permanente a politicilor de asigurare a calității serviciilor prestate cu acțiunile promovate de guvern;
- ✓ îmbunătățirii activităților de formare profesională continuă destinate furnizorilor de servicii;
- ✓ stimulării dezvoltării de servicii de formare profesională de calitate, atât în sistemul public, cât și privat prin mecanismele de contractare;
- ✓ promovării unei culturi a calității, bazate pe valori comun împărtășiteși pe preluarea celor mai bune practici în administrarea serviciilor prestate;
- ✓ extinderea diseminării exemplilor de bună practică în furnizarea serviciilor;
- ✓ asigurării transparenței în furnizarea serviciilor și informării orientate spre beneficiarul țintă.

Guvernul trebuie să-și demonstreze capabilitatea *de a furniza în mod constant politici* care îndeplinesc cerințele beneficiarului, bazate

pe cadrul legal și de reglementare aplicabil serviciilor sociale. Dacă MMPSF dorește să îmbunătățească calitatea destinată beneficiarilor prin aplicarea eficace a sistemului de servicii sociale, trebuie să includă în aceasta: procese de îmbunătățire continuă a serviciului; asigurarea calității la cerințele beneficiarilor.

De asemenea, pentru MMPFS trebuie să fie important *feedbackul* de la beneficiari, care este esențial în evaluarea modului de prestare a serviciilor sociale. În același timp, acesta îndeplinește obiectivele pentru identificarea necesităților neîndeplinite a beneficiarilor și evidențiază zonele de îmbunătățire a serviciului prestat. De aceea, pentru MMPFS aflarea percepției beneficiarilor trebuie să constituie un sine qua non al sistemului său de asigurare a calității serviciilor. Dar efortul de colectare a acestor informații trebuie folosit cu o *interpretare inteligentă* a acestora, care va constitui un instrument de măsurare a eficacității sistemului de asigurare a calității serviciului.

Pentru MMPSF trebuie să țină cont atât de aprecierea feedback-ului negativ, cât și a celui pozitiv, pornind și de la premisele că dacă beneficiarul nu este satisfăcut de serviciul prestat, nu este în mod necesar un semnal al unui serviciu de calitate joasă, și invers. Pentru utilitatea și valorificarea sa, feedback-ul trebuie bine nuanțat prin crearea unor criterii standardizate, ușor de aplicat de către toți prestatorii de servicii.

Modelele de evaluare pot aduce un aport considerabil în procesul de perfecționare a politicilor publice în domeniul protecției sociale și la identificarea unor soluții în managementul prestării per ansamblu al serviciilor sociale în Republica Moldova.

În concluzie putem menționa că, finanțarea, administrarea și responsabilitățile pentru dezvoltarea serviciilor sociale se încearcă a fi transferate la nivel local, unde fondurile și resursele umane rămân a fi limitate. Unul din cele mai sensibile aspecte ale sistemului social rămâne a fi domeniul protecției sociale. Doar prin prisma nivelului calității serviciilor sociale e posibil de evaluat calitatea vieții persoanelor din păturile social-vulnerabile și situația social-economică a statului bunăstării, spre care tinde și Republica Moldova.

Bibliografie:

1. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale, Monitorul Oficial nr.155-158/541 din 03.09.2010;
2. Legea nr.129 din 08.06.2012, privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale, Monitorul Oficial nr. 181-184 din 31.08.2012;
3. Legea nr.133-XVI din 13.06.2008, cu privire la ajutorul social; Monitorul Oficial nr. 179 din 30.09.2008;
4. Legea nr. 60-XIX din 30 martie 2012, privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, Monitorul Oficial Nr. 155-159 din 27.07.2012;
5. Legea nr.499-XIV din 14.07.1999, privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni, Monitorul Oficial Nr. 106-108 din 30.09.1999
6. Hotărârea Guvernului nr. 828 din 20.11.2015 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a organului local de specialitate în domeniul asistenței sociale și protecției familiei și a structurii-tip a acestuia; <http://lex.justice.md/>
7. Metodologia de planificare strategică în domeniul dezvoltării serviciilor sociale, 2010; <http://www.mmpsf.gov.md/md/documente/>
8. Metodologia pentru implementarea standardelor de prestare a serviciilor de către structurile teritoriale de asistență socială, aprobat prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 208 din 22 decembrie 2015; <http://lex.justice.md/md/332740/>
9. Metodologia de planificare strategică la nivel de raion în dezvoltarea serviciilor sociale, aprobată prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 204 din 13 decembrie 2010; <http://www.mmpsf.gov.md/md/documente/>
10. Nomenclatorul serviciilor sociale, aprobat prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 353 din 15 decembrie 2011; <http://www.mmpsf.gov.md/md/documente/>
11. Raport Social Anual a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 2015. <http://www.mmpsf.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-de-activitate>

12. Buget pentru cetățeni, 2017. <http://www.mf.gov.md/actdoc/cetateni>
13. Proiectul Strategia de descentralizare a serviciilor sociale. <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro>
14. Gomez Sierra M. Evaluacion de servicios sociales, Ed. Gedesa, 2009, p. 123
15. Guia para la evaluacion de la calidad de los servicios publicos. 2009, p.3-15;www.aeval.es
16. Guus van Beck., Quality of Social Services in Europe, 2014. www.epr.eu/images/EPR/documents/policy_documents/2014policypapers/Quality_of_Social_Services_in_Europe.pdf
17. Draghici E. Evaluarea impactului asupra integrării în comunitate a persoanelor cu dizabilități. Chișinău, 2014; http://ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/studiu_serv_soc_2014_final.pdf
18. Percepția asupra drepturilor omului în Republica Moldova. Chișinău, 2016 www.ombudsman.md
19. Strehie M., Evaluarea serviciilor sociale oferite de ONG-uri migranților și membrilor familiilor. Chișinău, 2015, www.nexus.md

STRATEGII MODERNE DE EFICIENTIZARE A PROCEDURII MEDIERII ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Angela ZUBCO,
dr., conf.univ.**

The motivational approach in professional mediation or in the instruction of a public servant in applying this mechanism to public activity, is primarily due to the inclusion of this subject in the modern system of quality management of the public services provided. The mediation process in which a public authority is involved, is strongly individualized through the specific legislative content at national level.

The European Union promotes various innovative ways of facilitating this process: the Co-mediation between two mediators offering a broader approach to mediation; On-Line mediation to resolve conflicts related to partners with community conflict issues that are outside of our borders; Cross-Border mediation for individuals, businesses, private or public law, including public administration bodies in mediating community conflicts. This way, the European Union aims to encourage another type of justice by simplifying access to alternative ways of resolving conflicts.

Medierea în Uniunea Europeană începe să prindă rădăcini solide și să fie o metodă de soluționare a conflictelor și litigiilor din ce în ce mai mult aplicată. Aceasta cu atât mai mult cu cât actele normative o includ în capitolele referitoare la soluționarea conflictelor ca metodă amiabilă, și de cele mai multe ori, prealabilă unui proces judiciar. Medierea, ca metodă alternativă de soluționare a disputelor ce pot apărea la un moment dat, a fost utilizată în toate statele, în mod istoric, fie sub denumirea sa formală, fie sub formele sale de exercitare, fără a fi afirmată în mod expres ca și modalitate opțională de intervenție de compromis. În ultimii ani, medierea a devenit un instrument valoros de soluționare a disputelor, tinzând să concureze cu celelalte forme de soluționare alternativă a neînțelegerilor.

Motivația abordării medierii profesioniste (medierea judiciară/extrajudiciară) sau a instruirii funcționarului public în vederea aplicării

acestui mecanism în activitatea publică (extrajudiciară), decurge în primul rând din *încadrarea acestui subiect în sistemul modern al managementului calității serviciilor publice prestate*, preconizând schimbări ce vor atribui medierii un rol semnificativ în cadrul metodelor de rezolvare alternativă a disputelor din sectorul administrativ și a pregătirii funcționarilor publici. Această abordare este impusă și de numeroasele problemele care afectează activitatea administrației publice: nevoia de stabilitate și continuitate, politizarea administrației publice, arbitrarietatea și rigiditatea, supunerea unei inerții ale unei societăți birocratice moștenite din sistemul totalitar. Contextul social actual prezintă medierea tuturor instituțiilor publice drept o reală soluție, pentru asigurarea unui dialog să devină posibil, asigurând o mult mai mare stabilitate a soluției acceptate de părți. Aplicarea medierii poate ajuta funcționarii publici să răspundă provocărilor lansate de schimbările datorate globalizării și gradului sporit de democratizare. Fără a fi un răspuns universal, și fara a se substitui cunoașterii practicii administrative, judiciare sau legislației, medierea, fundamentată pe abilități specifice, ajută practicienii din instituțiile publice să realizeze rezultate mai bune în prestarea serviciilor publice, în menținerea unui climat favorabil de activitate internă, în reformarea acestui sector. Această metodă alternativă de prevenire și soluționare a conflictelor, permite părților implicate să cunoască mai bine interesele lor diferite dar și să fie conștiente de obstacolele care le împiedică să încheie acorduri reciproc avantajoase, care să le servească interesele. *Obligația autorităților publice de a coopera cu beneficiarii*, este și ea o particularitate care impune evitarea unor conflicte deschise. Cooperarea este în prezent o atribuție în sarcina autorităților publice, care asigură, din respect față de cetățean (singur sau organizat în diferite moduri de activitate), participarea la mediere a unei autorități publice. Se recomandă, ca această inițiativă să fie acceptată necondiționat de către autoritatea publică invitată în mediere, cu atât mai mult cu cât medierea implică costuri cu mult reduse față de justiția clasică sau față de alte mijloace de soluționare alternativă a neînțelegerilor. Costurile se reflectă în bugetul autorității publice iar soluționarea prin mediere se reflectă în gradul de respect față de cetățean și față de atribuțiile date prin lege acestor autorități publice.[6]

Noile standarde de dezvoltare din spațiul european, impun efectuarea de reforme profunde în administrația publică atât în statele membre UE, cât și în statele, în curs de aderare, din sud-estul Europei. În acest sens, strategiile de reformă ale administrației publice au drept scop, identificarea măsurilor pentru modernizarea administrației publice în vederea îmbunătățirii managementului resurselor umane, al calității serviciilor publice prin promovarea și introducerea elementelor managementului calității și se regăsesc perfect în mecanismul medierii și tendințele de modernizare ale acestei instituții. Condițiile formulate în *Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private* vin să sprijine aceste obiective și contribuie la apropierea autorităților administrative de cetățeni, soluționarea mai rapidă a conflictelor administrative, degrevarea instanțelor de judecată de anumite cauze care sunt apte a fi soluționate pe cale amiabilă, reducerea costurilor și reducerea timpului de soluționare, recurgerea și la principiul echității și nu doar la litera legii. Cu toate acestea, Parlamentul European și Consiliul UE au ales ulterior să lase aceste aspecte a fi reglementate în mod decisiv și obligatoriu, la nivel național, în funcție de reglementarea legală și procedurală națională, individualizate la nivelul fiecărui stat membru. În acest mod s-a accentuat diversitatea de jurisdicție, devenind anevoioasă orice uniformizare la nivel internațional.[2]

În Belgia spre exemplu, deși articolul 1274 din Codul Judiciar interzice instituțiilor publice să participe la medieri, cu excepția cazurilor autorizate prin Decret regal sau prin lege, doi mediatori federali au fost desemnați pentru a examina plângerile referitoare la funcționarea autorităților administrativ-federale. În Franța, Ombudsmanul și mediatorii instituționalizați se ocupa cu plângerile împotriva autorităților (mediatorii sunt organizați în comitete pentru soluționarea pe cale amiabilă a disputelor sau pentru litigii referitoare la achizițiile publice, în comisii regionale de conciliere și de compensare pentru accidente, mediatori specializați în educație și în învățământ superior, etc.). Aceștia sprijină părțile să ajungă la o soluție amiabilă și echitabilă pentru disputele lor. Mai mult decât atât, instanțele administrative pot recomanda medierea în cadrul procedural în conformitate cu Legea nr.

95-125 din 8 februarie 1995 privind organizarea instanțelor și procedurile civile, penale și administrative, în conformitate cu Decretul nr. 96-652 din 22 iulie 1996 cu privire la conciliere și mediere. Anglia și Țara Galilor desfășoară acest tip de mediere prin Ministerul Justiției, autoritate responsabilă pentru politica privind medierea, inclusiv promovarea acesteia. Pentru a asigura calitatea medierii recomandate de instanță în litigiile civile (cu excepția litigiilor familiale în jurisdicția Anglia și Țara Galilor), autoritățile și-au coordonat activitatea împreună cu Consiliul pentru Mediere Civilă (CMC) pentru a introduce un program de acreditare. CMC este o organizație care reprezintă mediatorii în probleme civile și comerciale. În prezent, curțile transmit cazurile doar mediatorilor acreditați de CMC. Astfel, la nivel internațional se poate observa utilizarea la o scară largă a acestei proceduri, existând o serie de structuri oficiale în majoritatea statelor care au reglementat medierea și au introdus-o în mod oficial ca metodă de compromis, prin standardizarea și regularizarea acesteia. Acceptarea medierii este prevăzută de actele normative în domeniu ca o opțiune căreia părțile pot sau nu să îi dea curs. Analizând însă atât caracterul facultativ sau obligatoriu al acceptării medierii în contextul general al tuturor actelor normative ce reglementează autoritățile publice în ansamblul lor, cât și principiile care guvernează activitatea autorităților publice, se poate conchide includerea în atribuția extinsă de cooperare și cea a acceptării medierii.

Conform recomandărilor internaționale, aplicarea medierii în activitatea administrativă impune o serie de particularități și condiții legate de asigurarea dreptului părților la o informare adecvată referitoare la posibilitatea de a recurge la căile alternative, asigurarea independenței și imparțialității a mediatorilor și a judecătorilor implicați în aceste procese. Un alt moment important este garantarea proceduri echitabile care va asigura respectarea drepturilor părților, a principiilor egalității, transparenței în folosirea căilor alternative și a unui anumit grad de discreție în asigurarea executării soluțiilor găsite prin recurgerea la ele. Exceptând în mare parte particularitățile procesului de mediere în care este implicată o autoritate publică, subliniem că, medierea poate fi inițiată de către orice parte implicată în conflict, de către un judecător

în cadrul unui proces judiciar sau poate fi obligatorie prin lege, drept metodă extrajudiciară. Mediatorii sunt liberi în alegerea strategiilor, tehnicilor și tacticilor de lucru în cadrul procesului de mediere. Ei pot stabili întâlniri separate cu fiecare parte sau pot să lucreze simultan, cu scopul de a găsi o soluție comună acceptată, pot invita autoritatea administrativă să anuleze, să retragă sau să modifice actul administrativ, pe motive de oportunitate sau de legalitate. În acest sens Uniunea Europeană propune drept bune practici diferite forme inovatoare de mediere pentru dinamizarea și eficientizarea acestor proceduri și pentru acoperirea tuturor problemelor care pot apărea în acest proces. Scopul acestora este de a oferi tuturor categoriilor de beneficiari dreptul accesului la mediere, a alegerii procedurii cât mai eficiente, economisirea de timp și resurse.

Printre strategiile moderne de lucru ale mediatorilor în soluționarea conflictelor complexe administrative este recunoscută și *comediarea*. Mediatorul este cel care își păstrează rolul pentru care a fost creat: managementul conflictului, el controlează procedura medierii, părțile fiind cele care trebuie să gestioneze obiectul conflictului. Astfel, mediatorul profesionist în adevăratul sens al cuvântului va aborda procedura prin prisma unei strategii care analizează dinamica conflictului, dar și dinamica socială a grupului, evidențiază componenta emoțională, istoricul, identitatea, valorile personale, dar și cele de grup, finalizându-se cu evidențierea necesităților, mascate uneori de poziții care denaturează realitatea. Astăzi avem de oferit un răspuns unei probleme curente a societății: severa lipsă de comunicare, provocată în primul rând de abundența de informații care ne bombardează, imposibilitatea identificării valorii reale a unei informații, lipsa factorului de liber-arbitru, însărcinat cu procesul de selecție, care devine tot mai deficitar. Stabilind procedura medierii ca limbaj comun în soluționarea conflictelor, încercăm în realitate să identificăm un cod de deciptare universal care nu mai ridică problema compatibilizării. Acest aspect poate fi oferit de *co-mediare*, prin utilizarea unei abordări psihologice duale în soluționarea conflictelor. Monica Hanaway, o editoare britanică și un experimentat mediator, lector în metode alternative de soluționare a disputelor, aplică această formă a medierii alături de Jamie Reed, co-

director al *The CH Group*, care include *CommunityHarmony* și *Corporate Harmony*, comunitate care învață a media în echipă orice tip de mediere.

Unii mediatorii nu i-au în considerare funcțiile psihologice atunci când mediază o dispută. Scopul acestora este să rezolve problema și să găsească o soluție. Pentru mediatorii care adoptă o abordare transformativă, această înțelegere psihologică se află în centrul activității lor și le guvernează abordarea. Mediatorii care au cunoștințe psihologice pleacă de la convingerea că fiecare individ este unic, iar comunicarea între indivizi este din naștere complexă, mulți-dimensională și imprezvizibilă. [5].

Comedierea este o mediere care poate fi susținută de doi sau mai mulți mediatorii. Comedierea se folosește în conflictele de o amploare foarte mare ce necesită expertiza multiplă, sau în situația în care fiecare parte are îndoieli de propunerea pe care partea „*adversă*” o formulează, motiv pentru care propune fiecare câte un mediator cu dorința de a se asigura că beneficiază de un proces de mediere echitabil. De asemenea comedierea este folosită de mediatorii cu experiență pentru introducerea în profesie a mediatorilor proaspăt autorizați. Mediatorii lucrează împreună cu părțile în litigiu pentru a ajunge la un rezultat de succes. Există o serie de avantaje pentru modelul de *comediere* față de modelul tradițional cu un singur mediator. Într-un astfel de proces se oferă două sau mai multe seturi de competențe prin activitatea a doi mediatorii, cu profesii diferite în soluționarea cazului, se creează o a doua oportunitate pentru mediatorii de a se conecta cu părțile și de a construi încrederea necesară pentru o mediere de succes. Pentru o mediere de succes, este necesar ca mediatorul să poată “citi” comportamentul părților în litigiu și să rețină indiciile subtile pe care părțile le pot oferi în timpul medierii. Fiind doi comediatorii înseamnă că există o a doua pereche de ochi în sală, care va observa mai bine dinamica gesturilor dintre părți. Atunci când co-mediază, cei doi mediatorii își pot împărți sarcinile pentru a-și spori eficiența. Părțile care doresc o mediere rapidă vor beneficia de co-mediere. Rapiditatea în rezolvarea conflictului supus medierii, la costuri reduse pentru părți se poate obține cel mai bine prin co-mediere. Atunci când există doi

sau mai mulți mediatori, interacțiunea lor servește ca model pentru o mai bună comunicare între părțile aflate în dispută. Comediatorii vor fi un model de ascultare activă și conversație, de respect și cooperare de-a lungul procesului de mediere. Cu toate acestea, acest tip de mediere are și un șir de riscuri legate de lipsa unei instruirii specializate în domeniul co-medierii a mediatorilor desemnați, capacitatea de aplica în practică diferite stiluri de mediere sau incapacitatea acestora de a lucra în echipă. Un risc poate prezenta și conflictul ce urmează a fi mediat, deoarece depinde de etapa la care se află acesta, caracterul și dinamica evoluției, alte aspecte care pot recomanda prezența unui singur mediator în mediere. La fel aspectul de co-mediere depinde și de aprobarea părților implicate în acest proces, de dorința acestora de a avea doi mediatori, comportamentul acestora în mediere și dorința de a coopera.

În concluzie, comediarea poate oferi o abordare mai cuprinzătoare, ceea ce un singur mediator poate oferi cu mai mult efort. Abilitățile unice pe care fiecare mediator le aduce la masă, împreună cu beneficiile de a avea doi mediatori, care facilitează procesul de mediere, oferă o experiență bună părților și crește probabilitatea unei medieri de succes.

Există un control mai bun cu privire la orice subiectivism sau deficiență care ar putea apărea în cazul în care este utilizat un singur mediator. Un participant are o șansă mai bună de instituire a unui sentiment de încredere cu cel puțin unul dintre cei doi mediatori. Cu toate acestea, comediarea este posibilă numai în cazul când toate părțile implicate în mediere susțin această procedură, când conflictul mediat necesită prezența mai multor mediatori având specializări diferite, abilități sau performanțe în asemenea procedee.

O altă oportunitate actuală în promovarea medierii este și *medierea transfrontalieră*. În cazul unui *litigiu transfrontalier*, care face imposibilă desfășurarea ședințelor față în față, este posibilă utilizarea *sistemelor de videoconferință* pentru facilitarea medierii. În Portugalia, mediatorii din alte state membre nu doar că pot să se înregistreze pentru a fi incluși pe lista mediatorilor familiari compilată de Ministerul Justiției (care include mediatori publici și privați), dar pot și să fie

selectați pentru lista mediatorilor familiari publici (prin licitație publică). În ambele cazuri, se vor aplica aceleași condiții ca în cazul mediatorilor naționali. Pentru Portugalia, comedierea este permisă, atât în sistemul de mediere public cât și în sistemul privat. Comedierea poate fi aplicată la alegerea părților sau la sugestia mediatorului, în cazul în care consideră că este cea mai bună abordare a cauzei respective.

Domeniile de aplicare a medierii în *conflictele transfrontaliere* sunt variate, Uniunea Europeană promovând în mod activ medierea ca și modalitate de rezolvare a acestor tipuri de dispute. Aceasta se adresează persoanelor fizice și juridice care doresc să se implice în mod pro-activ în rezolvarea propriilor dispute apelând la serviciile unui specialist calificat să conducă procesul de mediere. Cele mai variate tipuri de mediere transfrontalieră sunt cele din materia civilă. Medierea în disputele transfrontaliere nu poate fi restrânsă doar la anumite domenii sau situații, aceasta putându-se folosi de fiecare dată când părțile interesate au capacitatea de a dispune cu privire la drepturile care fac obiectul medierii în acel caz. Medierea în aceste cazuri este o procedură voluntară. Părțile pot să își organizeze medierea așa cum se simt confortabil, stabilind propriile reguli și având posibilitatea de a o întrerupe în orice moment. De menționat este faptul că, medierea a luat naștere ca o alternativă la sistemul juridic și că nu este o componentă a sa. Soluția obținută prin mediere nu este o soluție inferioară soluției pronunțată de către instanța de judecată. Dar aceasta trebuie să respecte legislația în vigoare și să nu încalce morala.

Pot folosi medierea transfrontalieră atât persoanele fizice, cât și cele juridice, de drept privat sau public, organele administrației publice în medierea conflictelor comunitare. Obiectul medierii transfrontaliere poate viza *domenii de interes comunitar, malpraxisul, domeniul asigurărilor, al contractelor de muncă sau orice alt domeniu*. Medierea transfrontalieră poate să se desfășoare și *on-line* prin folosirea tehnologiilor moderne de comunicare în procesul de mediere, cu respectarea regulilor și principiilor folosite într-o procedură obișnuită. *Comedierea* (prezența a doi sau mai mulți mediatori) este posibilă în cazul medierii disputelor transfrontaliere. Diferența dintre medierea transfrontalieră și cea națională este dată de prezența, respectiv absența elementului de ex-

traneitate. În rest, procedura este similară, cu anumite particularități generate de cadrul legislativ diferit. Analizând mecanismele internaționale care tratează medierea, putem să ne referim la următoarele tipuri de mediere transfrontalieră: în materie civilă și comercială; în materie de familie; medierea transfrontalieră în materia protecției consumatorilor; medierea transfrontalieră în materie penală. Medierea transfrontalieră în materie civilă și comercială este tratată de Directiva 2008/52/CE al Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008.[1] Aceasta se aplică procedurilor în care părțile unui litigiu transfrontalier depun eforturi pentru a ajunge la un acord amiabil, cu sprijinul unui mediator. Sunt exceptate de la folosirea medierii situații considerente imperioase de ordine publică (asigurarea protecției interesului superior al copilului sau împiedicarea vătămării integrității fizice sau psihice a unei persoane) ; divulgarea conținutului acordului; cazurile privitoare la negocierile pre-contractuale, procedurile cvasi-judiciare, anumite sisteme de conciliere judiciară, sisteme de soluționare a plângerii consumatorilor, arbitrajul, deciziile experților și procedurile în cadrul cărora persoanele sau organele care conduc procedura emit o recomandare oficială, obligatorie sau nu, medierea putând fi aplicată în orice altă situație. Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din data de 21 mai 2008 cu privire la anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială își propune să încurajeze un alt tip de justiție, prin simplificarea accesului la modalitățile de soluționare a litigiilor.

O noutate în activitatea medierii actuale este *medierea on-line* prin aplicarea *poștei electronice* sau a *Skype-lui*. Aceasta este o practică destul de rară atât în Occident cât și la noi, dar este o soluție agreată în situația în care părțile se află la distanță una de cealaltă și își doresc să rezolve conflictul rapid și eficient. Chiar dacă este încurajată medierea “*față în față*”, unii mediatori dețin tehnica modernă necesară unui proces de mediere on-line, de calitate. Într-o societate dinamică în care relațiile se construiesc pe *Facebook* sau pe alte rețele de socializare, în care angajările se fac pe site-uri dedicate, iar afacerile se fac pe internet, nu vad de ce soluția cea mai modernă de rezolvare a conflictelor, medierea, nu ar putea fi, de asemenea, tendința societății moderne în care trăim. Sigur că procedurile și formalitățile necesare, în cazul în care acordul de me-

diere este unul necesar instanței, îngreunează eficiența soluției oferite de medierea on-line. Dar, pentru început, medierea on-line poate fi foarte eficientă conflictelor extrajudiciare, creând părților șansa de a-și rezolva conflictele rapid, modern și profesionist la distanță. Pentru autoritățile administrative această metodă ar oferi posibilitatea soluționării conflictelor legate de partenerii din afara frontierei în aspecte de colaborări internaționale, parteneriat public – privat, aspecte legate de încredințarea copiilor pe un termen determinat unei persoane de către părinții plecați la lucru peste hotare, probleme legate de domiciliul, custodia minorilor, a plecărilor acestora la unul dintre părinți aflați în străinătate și alte conflicte comunitare sau conflicte interne din cadrul colectivelor administrative, în care una din părți se află în imposibilitatea de a fi prezentă la ședințele de mediere dintr-o anumită localitate.

Actualmente, medierea reprezintă o instituție juridică consacrată la nivelul Uniunii Europene atât prin acte cu forță juridică obligatorie cât și cu titlu de recomandare în special în materie civilă și comercială, fiind recomandată și de Consiliul Europei (prin Recomandarea nr. (93)1 a Comitetului Miniștrilor din cadrul Consiliului Europei) statelor membre, atât pentru facilitarea accesului efectiv la mijloacele para-judiciare de soluționare a conflictelor pentru persoanele în situație de mare dificultate materială, prin „dezvoltarea implicării organizațiilor non-guvernamentale sau a asociațiilor de întrajutorare a persoanelor în situație de mare dificultate materială în formele para-judiciare de soluționare a conflictelor, cum sunt medierea și concilierea”, cât și ca instrument de soluționare alternativă a disputelor și în domeniul administrativ încă din anul 2001.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, medierea administrativă este acceptată mai mult în formatul medierii profesionale (procedură extrajudiciară/judiciară), la fel în medierea comunitară (extrajudiciară). Funcționarii publici nu beneficiază de o instruire specializată în domeniul medierii și astfel nu pot fi antrenați în preîntâmpinarea sau rezolvarea unor conflicte la prestarea serviciilor publice sau la soluționarea unor conflictele interne din cadrul colectivelor de muncă. În opinia noastră, cadrul normativ actual, în domeniul medierii, este extrem de plasat în câmpul juridic de activitate, iar pregătirea

specialiștilor este foarte fragmentară și trecută în aria curriculară mai mult pedagogică cu elemente de drept, decât de specializare și fortificare a practicii de lucru. Foarte mulți din mediatorii formați la moment nu cunosc tipurile de mediere posibile și felul cum pot stabili strategiile, tehnicile și tacticile de lucru în cadrul unei proceduri de mediere. Fără o pregătire coerentă, coordonată a specialiștilor în materia organizării și promovării procesului de mediere, nu o să putem vorbi despre încrederea autorităților publice fie a cetățenilor în această formă de soluționare alternativă a conflictelor.

O altă problemă legată de formarea profesională a mediatorilor este legată de catalogarea ei în domeniul de formare și a competențelor finale formulate. Profesia de mediator este trecută în *Cadrul Național al Calificărilor* din Republica Moldova, Învățământul Superior, Ciclu II, Master, la categoria *Ocupații tipice pentru absolvenții domeniului drept* (nr.381). În această ordine de idei, clasificarea oferită de *Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14)*, oferă calificativul de Mediator (261913), specializând grupa 2619 și oferind codul categoriei funcției -2, cea ce presupune formarea de *specialiști în domeniul juridic neclasificați în grupele de bază anterioare*. Pe lângă aceasta, în același clasificator, sunt desemnate două categorii: *mediatorii școlari* (235928), codul categoriei funcției 2, *specialiști în diverse domenii de activitate și mediator comunitar* (341206), codul categoriei funcției 3–*tehnicieni și alți specialiști cu nivel mediu de calificare*. Se observă din start o discrepanță între prevederile Legii cu privire la mediere, privind formarea profesională a mediatorilor și clasificarea ocupațională privind *mediatorii școlari* care trebuie să posede studii superioare și cei *comunitari*, trecuți la o categorie de personal tehnic, care poate avea sau nu studii superioare. Un posibil raționament al acestei situații, este constatarea posibilității de a avea în cadrul personalului administrației publice din Republica Moldova a mai multor profesii de mediator recunoscute de lege, care, fără a avea un regim juridic similar profesiei de mediator reglementat de Legea nr. 137/2015, sunt la moment cuprinse inclusiv în *Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14)*. Aceste discrepanțe, pot forma o reticență a autorităților administrației publice de a apela la mediere, alături de fluctuația de cadre din dome-

niu, în care s-a investit mult în formare, nemulțumirea de salariile joase și dorința funcționarilor publici instruiți în mediere de a fi remunerați diferențiat de ceilalți.

În concluzie, medierea administrativă în Republica Moldova este posibilă, dar necesită o resetare a condițiilor de promovare ale acestei proceduri în activitatea funcționarilor publici, adaptarea formării acestora la condițiile de pregătire profesională concepute în prevederile legale de specialitate.

Bibliografie:

1. Directiva 2008/52/CE al Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă// Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, București 2008, art.2-4
2. Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private; <http://mediereonline.com/legislatie-europeana/>; <http://mediereonline.com/legislatie-europeana/accesat> 22.05.17
3. Cadrul Național al Calificărilor din Republica Moldova, Învățământul Superior, Ciclul II, Master, la categoria *Ocupații tipice pentru absolvenții domeniului drept* (nr.381) // <http://edu.gov.md/ro/content/cadrul-national-al-calificarilor/> accesat 20.05.17
4. Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14) // <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=353018&lang=1>, accesat 15.05.17
5. Hanaway Monica. Medierea: utilizarea unei abordări psihologice duale în soluționarea conflictelor. UK, 2012 // <http://www.fmmm.ro/component/content/article/42.html>, accesat 14.05.17
6. Zubco Angela. Particularitățile aplicării a medierii în prestarea serviciilor publice. // Știința politică și societatea în schimbare. Materiale ale Conferinței științifice internaționale didactice dedicate celei de-a 20-a aniversări a FRIȘPA, 13 noiembrie 2015, CEP USM, 2015

ABORDĂRI TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND CONCEPTELE DE „FUNCȚIE ȘI ACTIVITATE REMUNERATĂ” DIN PERSPECTIVA REGIMULUI JURIDIC AL INCOMPATIBILITĂȚILOR PENTRU FUNCȚIILE PUBLICE ȘI DE DEMNITATE PUBLICĂ

Tatiana CIOBANU,
dr., conf.univ,
Iulia VACARENCO,
magistru, lector universitar

The significance of the notion of incompatibility consists in the prohibition of the law to cumulate two functions in order to ensure the independence of action of the person in charge of public office, avoiding the concentration of one and the same person on excessive prerogatives and the protection of professional integrity And moral.

From the analysis of the content of legal texts in the matter it follows that the basis for establishing incompatibilities regimes for public functions and public dignity are the following: the principle of the separation of powers, the avoidance of conflicts of interests, the exigencies related to the exercise of those functions.

Semnificația noțiunii de incompatibilitate constă în interdicția prevăzută de lege de a cumula două funcții, în vederea asigurării independenței de acțiune a persoanei ce ocupă o funcție publică sau de demnitate publică, a evitării concentrării de către una și aceeași persoană a unor prerogative excesive, precum și a ocrotirii integrității profesionale și morale a acesteia. Așadar, instituirea și reglementarea legală a regimurilor de incompatibilități pentru funcțiile publice și cele de demnitate publică au ca finalitate: asigurarea realizării principiul separației puterilor; garantarea exercitării cu imparțialitate și profesionalism a funcțiilor respective; evitarea apariției conflictelor de interese precum și prevenirea și sancționarea corupției în instituțiile publice.

Dispoziții generale privind incompatibilitățile pentru funcțiile de demnitate publică sunt reglementate prin art. 70 alin.1, art.81 alin.1,

art. 99 alin.1, art. 116 alin.7 din Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, prin care s-a stabilit că calitatea de Președinte al Republicii Moldova, de deputat, membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte *funcții retribuite*; funcția de judecător este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte *funcții retribuite*, cu excepția activității didactice și științifice; funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă *funcție publică sau privată*, cu excepția activității didactice și științifice, iar funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu oricare altă *funcție publică sau privată retribuită*, cu excepția activității didactice și științifice.

Legea nr. 133/17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale la art. 16 stabilește că subiectul declarării se află într-o stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/exercită simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative. Prevederi similare se regăsesc și în Legea nr. 199/16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică care prevede: că demnitarul nu este în drept să desfășoare orice altă *activitate remunerată*, cu excepția activităților didactice și științifice, precum și în Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/04.07.2008 ce statuează că calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă *funcție publică* decât cea în care a fost numit și că funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte *activități remunerate* cu anumite excepții. Menționăm, că alte incompatibilități pentru funcțiile publice și cele de demnitate publică sunt stabilite prin legile care reglementează statutele funcționarilor publici și ale diferitor categorii de demnitari.

După cum lesne este, se poate observa din conținutul prevederilor legale mai sus citate, că stările de incompatibilitate pentru funcțiile publice și cele de demnitate publică sunt legate de interdicția de a exercita o altă funcție (remunerată; publică sau privată) sau alte activități remunerate concomitent cu funcția pe care o ocupă sau în care a fost numit/ales funcționarul public sau demnitarul.

Inițial vom aborda analitic conceptele de „funcție,, și „activitate remunerată,, categorii utilizate în stabilirea stărilor de incompatibili-

tate în exercitarea funcțiilor publice sau de demnitate publică, pe care le vom descrie pe baza reperelor legislative, doctrinare și jurisprudențiale. Necesitatea determinării conținutului categoriilor stabilite în denumirea articolului vine din analiza prevederilor legislative ce reglementează regimul incompatibilităților pentru funcțiile publice și de demnitate publică, în care legiuitorul a utilizat atât conceptul de ”funcție,, cât și ”activitatea remunerată,, în cazuri speciale, se leagă incompatibilitatea de o ”calitate,,de funcționar, fondator, acționar sau membru [16; 7; 8; 10]. La acest argument s-ar adăuga și interpretările diferite ale categoriilor respective în actele de constatare a situațiilor de incompatibilitate de către Autoritatea Națională de Integritate, precum și în hotărârile instanțelor de judecată. Necesari sunt de menționat faptul că în conformitate cu raportul Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2016, autorității i-au fost prezente 51 cazuri de eventuală încălcare a regimului juridic al incompatibilităților ceea ce reprezintă 20 % din numărul procedurilor de control inițiate în 2016, dintre care 27 de încălcări au fost constatate [29].

În textele actelor normative prin care sunt reglementate incompatibilitățile pentru funcțiile publice și cele de demnitate publică se vehiculează o serie întreagă de noțiuni al căror rol este de a determina incompatibilitatea funcționarilor publici și demnitarilor de a mai exercita o altă *funcție* concomitent cu funcția în care au fost desemnați sau aleși, și anume: „*funcție retribuită*”[1;11;8]; „*funcții remunerate*”[13;10]; „*funcție publică*”[3]; „*funcție de demnitate publică*”[4;14]; „*funcție publică sau privată retribuită*”[1; 15]; „*funcție publică sau privată*”[1; 9; 16].

Potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române “*funcția*”este o activitate administrativă pe care o prestează cineva în mod regulat și organizat într-o instituție, în schimbul unui salariu, – serviciu, slujbă, post [32, p.404]. În acest sens, definiția presupune două aspecte: cel al *activității prestate* și cel al *retribuției primite*. Conform Ordinul Ministrului muncii, protecției sociale și familiei nr. 22/ 3.03.2014 privind aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova, *funcția* – reprezintă activitatea desfășurată de o persoană într-o ierarhie funcțională de conducere sau execuție. Această categorie va trebui utilizată

în mod obligatoriu de către autoritățile administrației publice centrale și locale, unități bugetare, întreprinderi, organizații și instituții, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, organizații patronale, sindicale, profesionale și politice, fundații, asociații și alte persoane juridice și fizice care își desfășoară activitatea pe teritoriul Republicii Moldova, pentru a caracteriza toate domeniile de activitate economică și socială la completarea documentelor oficiale ori de câte ori se cere indicarea ocupației [23].

Astfel, categoria de *funcție* poate cuprinde legislatori, membri ai executivului, alți înalți demnitari și conducători ai administrației publice, conducători și funcționari superiori din unități, specialiști în diverse domenii de activitate, tehnicieni și alți specialiști cu nivel mediu de calificare și funcționari administrativi.

Inițial considerăm necesar de a explica într-o manieră generalistă conceptul de funcție publică și cea de demnitate publică în raport cu care sunt utilizate celelalte concepte privitor la situațiile de incompatibilitate. În literatura de specialitate sunt expuse diverse opinii în privința noțiunii de funcție publică, dar într-un sens extrem de larg prin funcția publică vom înțelege un ansamblu de activități atașate procesului de organizare și funcționare a aparatului de stat, aparat care – cel puțin în termeni prezumtivi – acționează în calitate de reprezentant al interesului public general și de garant al binelui social comun [31, p.66]. Potrivit prevederilor legale *funcția publică* reprezintă ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică[3], iar *funcția de demnitate publică* este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii [4]. Categoriile de funcții de demnitate publică sunt stabilite expres prin anexa Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199/16.07.2010, iar funcțiile publice prin Clasificatorul unic al funcțiilor publice aprobat prin Legea nr. 155/21.07.2011.

Prin prevederile constituționale, cele din Legea cu privire la procuratură și Legii cu privire la statutul judecătorului mai sus citate se impune a fi observat că în legislația statului nostru se face *distincție între funcții publice și private*. Prevederile la care se face referire sunt

minimaliste și non-descriptive asupra conceptelor de funcții publice și private, deoarece nici o normă din actele invocate nu reproduc în conținutul lor vreo definiție și nu furnizează nici o explicație în privința sensului juridic al noțiunilor analizate. În spațiul doctrinar al dreptului administrativ, se face distincția între funcționarul public și funcționarul privat. Astfel, funcționarul privat, spre deosebire de funcționarul public, este „persoana, desemnată într-un post prevăzut în structura unei persoane juridice private, îndeplinind atribuțiile acestui post pentru atingerea scopului persoanei juridice private, iar raporturile acestuia se pot stabili pe baza unei convenții, și nu a unui act de autoritate„,[34, p.116]. Cu referire la conținutul conceptului de funcția publică utilizat în sensul prevederilor invocate, menționăm că acesta este descris de Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/04.07.2008. Prin urmare, deducem ca funcțiile publice sunt cele instituite în cadrul autorităților publice care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public, iar în celelalte unități bugetare, întreprinderi, organizații și instituții ș.a sunt instituite funcții private. Sau, altfel spus, prin funcțiile private nu se realizează interesul public dar interesul privat. Considerăm ca aceasta distincție a fost făcută în sensul concretizării faptului că funcția de procuror și judecător este incompatibilă cu oricare funcție fie ea publică sau privată, în scopul asigurării unei protecții și independențe a acestora față de orice influențe, precum și în virtutea teoriei separației puterilor în stat.

Un alt concept utilizat este cel de *funcție retribuită sau funcție remunerată*, aceste două având același sens, ori cuvintele retribuită sau remunerată sunt sinonime. Prin noțiunea „retribuită„, se înțelege a plăti cuiva o sumă de bani pentru o muncă prestată, altfel spus, o remunerare.

În acest moment al studiului în cauză se impune de a analiză și cel de al doilea concept asupra căruia am decis prin titlul articolului și anume cel de „activitate remunerată„, raportat la regimul juridic al incompatibilitățile pentru funcțiile publice și de demnitate publică. Ca și în cazul conceptului de „funcție„, în legislație sunt utilizate pe lângă conceptul de „activitate remunerată„,[4; 17; 21; 10; 12; 7]și cele de

„activități remunerate sau neremunerate„[9] sau de „activitatea remunerată în cadrul unor alte profesii„[19]. O definiție legală a „activității remunerate„ nu a fost circumstanțiată expres de legiuitor, astfel încât aceasta concept trebuie privit în înțelesul său general, pornind de la termenii din care e format: noțiunea de „activitate„ vizează activitățile lucrative în sens larg, care au la baza un efort de natura fizică ori intelectuală depus de o persoană, iar sensul termenului „remunerare„ conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române este cel de încasare a unei sume de bani sau a unui/unor bunuri în schimbul unei munci/activități prestate. Chiar dacă în legislația statului nostru nu se regăsește o definiție explicită a conceptului de „activitate remunerată„, prin prevederile articolului 25 din Legea nr. 158/04.07.2008, legiuitorul a indicat în care instituții și funcții funcționarul public nu este în drept să desfășoare activități remunerate precum și modalitățile prin care acestea pot fi realizate. Așadar, funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: în cadrul autorităților publice și în funcție de demnitate publică sau în funcție din cadrul cabinetului persoanei care exercită funcție de demnitate publică, cu anumite excepțiile prevăzute de lege, precum și în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care el este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat și de reprezentare a statului în societățile economice. Cu referire la modalitățile de desfășurare a „activităților remunerate„, menționăm că acestea pot fi realizate prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil.

În încercarea de a stabili conținutul conceptelor analizate considerăm că noțiunea de „funcție remunerată„ nu se confundă cu cea de „activitate remunerată„, ce din urmă avînd o sferă mai redusă de cuprindere, ori activități remunerate pot fi desfășurate în cadrul unor funcții, fapt prevăzut și de art. 25 al nr. 158 Legii privind funcția publică și statutul funcționarului public. Pe de altă parte activități remunerate

pot fi desfășurate și în afara funcțiilor instituite în cadrul autorităților publice sau societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat prin contracte cu caracter civil.

În normele ce reglementează situațiile de incompatibilitate pentru funcțiile de demnitate publică sau cele publice se utilizează fie un conceptul de „funcție remunerată/retribuită, fie cea de activitate remunerată, sau chiar ambele. Sensul în care sunt utilizate conceptele menționate este similar și este determinat de necesitate de a întrevădea la maxim posibil situațiile de incompatibilitate pentru funcțiile publice sau cele de demnitate publică. Din punctul nostru de vedere considerăm că legiuitorul ar fi trebuit să utilizeze pe ambele în normele ce reglementează regimul juridic al incompatibilităților pentru funcționarii publici sau demnitari, astfel asigurându-se pe deplin scopul în care au fost instituite incompatibilitățile pentru funcții respective.

Interesul deosebit pentru aceste concepte este redat anume de cuvântul „remunerată/remunerate,,. Dacă legislația statului nostru stabilește expres ca se află în stare de incompatibilitatea persoanele ce dețin funcții de demnitate publică sau funcții publice și exercită și alte funcții sau activități remunerate, se deduce că în cazul în care funcțiile sau activitățile sunt neremunerate nu există situația de incompatibilitate. Astfel, un deputat poate rămâne cu ușurință într-o funcție publică (ministru, viceministru, șef de direcție, contabil-șef) sau într-o funcție privată, cu condiția că salariul îl va primi pentru funcția de deputat. Apare întrebarea ce se va câștiga în acest caz, ce importanță au incompatibilitățile dacă pot fi evitate cu ușurință, ceea ce de fapt are loc în Parlamentul Republicii Moldova, unii deputați prelungind să-și administreze întreprinderile private[33]. Această situație este confirmată și de jurisprudența din domeniul incompatibilităților. Prin decizia Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție din 28 decembrie 2016 în dosarul nr. 3ra-1476/16 V. Hotineanu împotriva Comisiei Naționale de Integritate a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ și repararea prejudiciului moral, Curtea a constatat că nu există situație de incompatibilitate în exercitarea funcției de deputat, ce reprezintă o

funcție de demnitate publică și o altă funcție pe motiv că cea de a doua funcție nu a fost remunerată [28].

Se pune evident următoarele întrebări dacă există funcții expres reglementate ca neremunerate, sau o dată o funcție poate fi realizată de o persoană fără a fi remunerată, sau dacă se va fi considerată neremunerată o funcție în cazul în care persoana renunță la remunerare. Argumentele și normele care prezintă relevanță în discuția de față sunt cele doctrinare, cele din Codul Muncii, precum și cele care se regăsesc în alte acte ce reglementează retribuirea muncii și anume:

- funcțiile reprezintă expresia sintetică și generalizată a unui ansamblu de atribuții și sarcini de serviciu, corespunzătoare unei anumite specialități, profesii sau activități de profil administrativ sau de specialitate (tehnic, economic, juridic, artistic, didactic, de cercetare, medical ș.a); în situația muncitorilor, echivalentul funcției îl constituie meseria [30, p. 78]. Din perspectiva dreptului muncii funcțiile publice nu sunt altceva decât locuri de muncă, ocupate însă de persoane cărora li se aplică un statut juridic și, implicit, profesional special, diferit de cel la care sunt supuși ceilalți angajați [31, p. 16].
- conform Codului Muncii al Republicii Moldova, *raportul juridic de muncă* are în calitate de obiect *prestațiile reciproce ale subiecților acestuia – prestarea muncii de către salariat și, respectiv, salarizarea acestuia de către angajator*. Or, remunerația vine doar pentru prestarea muncii. Raportul juridic de muncă va avea ca obiect înseși prestațiile reciproce ale subiecților acestuia – prestarea muncii de către salariat și, respectiv, salarizarea acestuia de către angajator.
- prin *munca salariată* se înțelege orice muncă prestată fără a dispune de mijloacele proprii de producție, rezultatul ei revenind deținătorului mijloacelor de producție care plătește, în schimb, salariul convenit prin contract celui care prestează munca. Salarizarea muncii reprezintă *remunerarea* în bani a muncii prestate în temeiul contractului individual de muncă. Pentru cei care dețin o funcție, legislația a stabilit *salariul funcției* – mărimea lunară a salariului de bază stabilită pentru conducători, specia-

liști și funcționari în dependență de funcția deținută, calificarea și specificul ramurii [20].

- art. 49 din Codul Muncii stabilește conținutul contractului individual de muncă în care una din clauze este *condițiile de retribuire a muncii, inclusiv salariul funcției sau cel tarifar, suplimentele, premiile și ajutoarele materiale (în cazul în care acestea fac parte din sistemul de salarizare al unității), precum și periodicitatea achitării plășilor*. Așadar, din această normă se deduce că retribuirea muncii este o clauză sine qua non a contractului individual de muncă. *Contractul individual de muncă este înțelegerea dintre salariat și angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcție, să respecte regulamentul intern al unității, iar angajatorul se obligă să-i asigure condițiile de muncă prevăzute*, precum și să achite la timp și integral salariul.
- drepturile și obligațiile subiectelor raporturilor juridice de muncă sunt determinate pe calea normativă, a parteneriatului social și contractual. În special, retribuirea muncii din sectorul bugetar este stabilită doar prin lege, prin ducerea unei evidențe stricte atât a personalului, cât și a salariului acordat. Pentru a duce evidența remunerării angajaților, legea obligă angajatorul să aprobe, în prima lună de la începutul activității unității, iar în continuare – în prima lună a fiecărui an calendaristic, statele de personal ale unității și, în termen de 2 luni de la data aprobării acestora, să prezinte (în formă scrisă sau electronică), cu excepția autorităților publice centrale și locale, un exemplar al statelor de personal inspecției teritoriale de muncă în a cărui rază de competență este amplasată unitatea [2].
- *contractul de voluntariat* este o convenție cu titlu gratuit, încheiată între o persoană fizică, denumită voluntar, și o persoană juridică, denumită instituție gazdă, în temeiul căreia prima se obligă față de a doua să presteze o activitate într-un domeniu de utilitate publică fără a obține vreo recompensă financiară sau materială [18]. Contractele de voluntariat încheiate în condițiile prezentei legi de către persoanele juridice organizată de persoa-

ne juridice de drept public și de drept privat fără scop lucrativ în scopul evitării încheierii unor contracte individuale de muncă sau, după caz, a unor contracte civile de prestări de servicii ori a altor contracte pentru efectuarea prestațiilor respective sunt considerate lovite de nulitate absolută [18].

Analiză prevederilor enumerate supra ne permite să conchidem că funcțiile nu pot fi exercitate în afara existenței unui contract de muncă individual, care la rândul său include și clauza obligatorie referitoare la condițiile de retribuire a muncii, inclusiv salariul funcției sau cel tarifar, suplimentele, premiile și ajutoarele materiale, iar activități fără vreo recompensă financiară sau materială pot fi realizate doar în baza *contractul de voluntariat* într-un domeniu de utilitate publică.

Dat fiind faptul ca normele generale privind situațiile de incompatibilitate a funcționarilor publici și cei de demnitate publică din legea cu prevăd că funcțiile date sunt incompatibile cu alte funcții și activități remunerate cu *excepția activităților științifice, didactice, de creație*, am considerat necesar de a analiza conceptului de „funcție remunerată”, raportat la un exemplu concret, și anume în a stabili conținutul funcției remunerate, modul de acceptare și instituire a acesteia, în cadrul instituțiilor de învățământ superior care dispun de autonomie financiară.

Problema ce ne interesează, vizează conducători de unități din domeniul educației care planifică, conduc, coordonează și evaluează aspectele educaționale și administrative ale serviciilor de educație în cadrul facultăților, departamentelor și catedrelor din universități și alte instituții educaționale. În clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova, aceste funcții, se atribuie la grupa majoră cu nr. 1, iar Ministerul Educației le atribuie personalului de conducere [24].

Rectorul, prorectorul, decanii și prodecanii sunt atribuiți grupei de bază – „Directorii generali, directori executivi și asimilații acestora”, – ce formulează și revizuiesc politicile și planifică, coordonează și evaluează activitățile generale ale întreprinderilor sau organizațiilor (cu excepția organizațiilor specializate și autorităților publice centrale), cu sprijinul altor manageri (directori), de obicei în cadrul liniilor (directoare) stabilite de către consiliul de administrație sau organisa-

mele de conducere, în fața cărora sunt responsabili pentru operațiunile întreprinse și rezultatele aferente acestora. Respectiv șefii de catedră/ departament sunt funcții desfășurate în ierarhia funcțională de conducere care planifică, conduc, coordonează și evaluează aspectele educaționale și administrative ale serviciilor de educație în cadrul, facultăților, departamentelor și catedrelor din universități și alte instituții educaționale.

Astfel, deducem că personalul enumerat mai sus, exercită o funcție. Întrebarea este dacă funcțiile respective sunt remunerate sau nu?

Astfel Regulamentului cadru privind modul de alegere a rectorului instituției de învățământ superior din Republica Moldova prevede că, contractul individual de muncă este încheiat de către fondator cu rectorul ales al instituției de învățământ superior cu o durată de 5 ani, care include și *prevederi ce țin de salarizare*. Acestea se stabilesc de către fondator la propunerea senatului [25].

Conform art. 135 al.2 din Codul Muncii formele și condițiile de salarizare, precum și mărirea salariilor în unitățile cu autonomie financiară, se stabilesc prin negocieri colective sau, după caz, individuale între angajator și salariați sau reprezentanții acestora, în funcție de posibilitățile financiare ale angajatorilor, și se fixează în contractele colective și în cele individuale de muncă.

Cu referire la modalitatea de elaborare și aprobare a schemelor de încadrare a personalului instituțiilor bugetare, aceasta este prevăzută de către Ministerul Finanțelor [26], care a stabilit prevederi concrete la acest capitol. Întru realizarea măsurilor politicii bugetare, în scopul evidenței și monitorizării cheltuielilor de personal și a angajaților în sectorul bugetar, schema de încadrare trebuie elaborată de către subdiviziunea economică/financiară/contabilă de comun cu subdiviziunea resurse umane sau, după caz, cu persoana cu atribuții în domeniul gestionării resurselor umane, care se semnează și se aprobă de către conducătorul instituției, conducătorul subdiviziunii economice/ financiare/ contabile, al subdiviziunii resurse umane, după caz, și se confirmă prin aplicarea semnăturii și ștampilei, indicându-se data.

Schema de încadrare se elaborează pentru un an financiar (bugetar) și se aprobă cel târziu până la data de 31 decembrie a anului anterior

celui pentru care se aprobă schema (cu excepția instituțiilor de învățământ). Instituțiile de învățământ elaborează și aprobă schema de încadrare și la începutul anului de învățământ, dar nu mai târziu de data de 30 septembrie a anului în curs. Copia schemei de încadrare aprobate se prezintă la Ministerul Finanțelor în termen de 10 zile lucrătoare de la data aprobării. Pe parcursul anului, schema de încadrare poate fi reexaminată și aprobată în legătură cu modificarea structurii, efectivului limită sau mărimii salariului lunar/ de funcție/tarifare.

Instituțiile bugetare finanțate de la bugetul de stat prezintă la Ministerul Finanțelor copia schemei de încadrare aprobată, concomitent cu planurile de finanțare, în 2 exemplare, unul la direcția de ramură și unul la Direcția analiză, monitorizarea cheltuielilor de personal și a angajaților în sectorul bugetar. În acest sens, finanțarea este cunoscută din timp și nu poate fi dirijată individual, la pretențiile (care pot apărea în orice timp, pe parcursul anului) angajatului. Pe cât de complexă este procedura de aprobare, pe atât și de modificare, lichidare sau reexaminare a schemei de încadrare. În cazul de față, remunerația parcurge etape destul de anevoioase, iar funcția deținută, are coloana care trebuie completată cu salariu și toate adausurile prevăzute.

În final legislația mai stabilește că salariul se plătește în monedă națională, iar cu acordul scris al salariatului, se permite plata salariului prin instituțiile bancare sau oficiile poștale, cu achitarea serviciilor respective din contul angajatorului și nu mai rar decât o dată pe lună pentru salariații remunerați în baza salariilor lunare ale funcției [2].

În acest sens la nivel guvernamental a fost elaborată Hotărârea prin care stabilite condițiile de salarizare a personalului din instituțiile de învățământ superior de stat cu autonomie financiară, în care este prevăzută mărimea salariului rectorului, prorectorului, decanului, prodecanului și sefului de catedră/departament [22].

Salariul lunar de funcție pentru **rectorul** instituției de învățământ superior se aprobă prin actul administrativ al autorității publice fondator al instituției respective. Cuantumul lunar total al salariului rectorului instituției se limitează la mărimea încincită a salariului mediu lunar constituit în ansamblu pe unitatea condusă în perioada de la începutul anului până la luna gestionară.

În cuantumul total al salariului **rectorului** pasibil limitării la mărirea încincită a salariului mediu lunar pe unitatea condusă nu se includ premiile acordate la datele jubiliare personale sau ale instituției, la sărbătorile profesionale, precum și ajutoarele materiale pentru tratament și odihnă. Premiile indicate se vor acorda din contul economisirii mijloacelor pentru retribuirea muncii și cuantumul lor total pe parcursul unui an nu va depăși 3 salarii lunare de funcție, iar ajutorul material se va acorda în mărirea unui salariu lunar de funcție.

Salariile lunare de funcție pentru *prorectori* se stabilesc în cuantum procentual față de salariul lunar prevăzut pentru rector, fiind calculate în funcție de activitatea pe care o prestează – didactică, științifică, curativă, de creație sau sportivă, etc.

Persoanelor din corpul profesoral didactic care exercită *funcția de decan sau prodecan* li se stabilește spor la salariu de, respectiv, 25 și 15 la sută din salariul lunar de funcție corespunzător funcției didactice.

Persoanelor din corpul profesoral *pentru conducerea catedrelor* li se stabilește un supliment de plată în mărime de 10 – 20 la sută din salariul lunar de funcție corespunzător funcției didactice.

Reieșind din cele expuse deduce că activitatea de conducere a instituțiilor de învățământ superior este remunerată. În acest caz, exercitarea funcției publice sau de demnitate public este incompatibilă cu exercitarea unei activități sau funcții remunerate în cadrul instituțiilor de învățământ superior care dispun de autonomie financiară.

În concluzii, constatăm că în pofida faptului că jurisprudența decide asupra posibilității de a renunța la salariu, fiind într-un dezacord cu realitățile legislative, considerăm inacceptabil acest fapt. În primul rând pe motiv că încheierea unui contract individual de muncă, cu semnarea fișei postului, a unor acte date incompetentă, face imposibilă conceperea funcției fără salariu. La *premiza enunțată*, o adăugăm și pe a doua potrivit căreia, mesajele normative din domeniul muncii, nu fac posibilă renunțarea la salariu.

Având în vedere analiza realizată prin studiul de față considerăm necesară reglementarea comprehensivă a conceptelor de funcție și activitate remunerată și utilizarea acelorași categorii atât în actele normative cu prevederi generale cât și în cele cu prevederi speciale, prin

care se reglementează situațiile de incompatibilitate a a funcționarului public și celui de demnitate publică.

De asemenea menționăm necesitatea completării conceptelor de funcție și activitate remunerată cu cuvintele „sau neremunerate”, utilizate în normelor juridice cu privire la incompatibilități. Or, o asemenea prevedere este stabilită în art. 15, pct.1 al Codului model de conduită pentru agenții publici al Consiliului Europei, aprobat la 11.05.2000, ce stabilește că funcționarul public nu are dreptul să se ocupe de nici o activitate sau tranzacție și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcțiilor sale publice sau care aduce prejudiciu acestora [27].

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 159-162 din 29.07.2003.
3. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova în Monitorul Oficial Nr. 230-232 din 23.12.2008.
4. Legea nr. 199 din 16.07.2010cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 194-196 din 05.10.2010.
5. Legea nr. 133 din 17.06.2016cu privire privind declararea averii și a intereselor personale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 245-246 din 30.07.2016.
6. Legea nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 238-246 din 15.08.2014.
7. Legea nr. 12 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 22-23 din 04.03.1999.
8. Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația public locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 32-35 din 09.03.2007.

9. Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratura. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 69-77 din 25.03.2016.
10. Lege nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 245-246 din 30.07.2016.
11. Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 131-133 din 26.09.2002.
12. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 42-47 din 01.03.2013.
13. Legea nr. 39 din 07.04.1994 privind statutul deputatului în parlament. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 59-61 din 15.04.2005.
14. Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 34 din 24.03.2000.
15. Legea nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 8 din 07.02.1995.
16. Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 117-119 din 15.08.2002.
17. Legea nr. 261 din 05.12.2008 cu privire la Curtea de Conturi. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 237-240 din 31.12.2008.
18. Legea nr. 121 din 18.06.2010 cu privire la voluntariat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 179-181 din 24.09.2010.
19. Legea nr. 113 din 17.06.2010 privind executorii judecătorești. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 126-128 din 23.07.2010.
20. Legea nr. 847 din 14.02.2002 cu privire la salarizare. În: Monitorul Oficial Nr. 50-52 din 11.04.2002.
21. Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne Nr. 288 din 16.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 40-49 din 10.02.2017.

22. Hotărârea Guvernului nr. 195 din 13.03.2013 privind condițiile de salarizare a personalului din instituțiile de învățământ superior de stat cu autonomie financiară. În: Monitorul Oficial Nr. 56-59 din 15.03.2013.
23. Ordinul Ministrului muncii, protecției sociale și familiei nr. 22 din 3 martie 2014 privind aprobarea Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14). În: Monitorul Oficial al republicii Moldova Nr. 120-126 din 23.05.2014.
24. Ordinul Ministerului Educației nr.10 din 14.10.2015 cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Regulamentului cadru privind organizarea și funcționarea organelor de conducere ale instituțiilor de învățământ superior din Republica Moldova. Accesibil pe Internet: http://www.edu.gov.md/sites/default/files/ordinul_nr.10_din_14.01.15_regulamentul-cadru_privind_organizarea_si_functionarea_organelor_de_conducere_ale_institutiilor_de_invat_superior_din_republica_moldova_0.pdf.
25. Ordinul Ministerului Educației nr.09 din 15.01.2015 cu privire la aprobarea Regulamentului cadru privind modul de alegere a rectorului instituției de învățământ superior din Republica Moldova. În : Monitorul Oficial Nr. 39-45 din 20.01.2015.
26. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 55 din 11.05.2012 cu privire la aprobarea formularelor-tip ale schemelor de încadrare pentru personalul angajat în sectorul bugetar. În: Monitorul Oficial Nr. 119 din 08.06.2012.
27. Recomandarea No. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Statelor Membre privind codurile de conduita pentru funcționari publici. Adoptata de Comitetul Miniștrilor La 11 mai 2000 în cadrul celei de a 106-a sesiune. http://www.cna.md/public/files/legislatie/rec_2000_10_cod_conduita_funct_public.pdf.
28. Dosarul nr. 3ra-1476/16, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33874.
29. Raport anual de activitate al autorității naționale de integritate pentru anul 2016. <http://ani.md/ro/node/147>.
30. Beligrădeanu Ș., Ștefănescu I. Tr. Dicționar de dreptul muncii. București: ed. Lumina Lex, 1997.

31. Clipa C. Drept administrativ. Teoria funcției publice. București: Ed. Hamangiu, 2013.
32. Dicționar Explicativ al limbii Române. Academia Română. Institutul de lingvistică „Iorgu Iordan”. Ediția a II-a, București: Editura Universul Euciclopedic, 1998.
33. Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu. Chișinău: Arc, (Tipogr. „Europress“), 2012.
34. Fodor E. □ M. Drept administrativ. Cluj □ Napoca: Ed. Albastră, 2008.

INTEGRITATEA: MOTIV PENTRU RESPONSABILITATE SAU TEMEI PENTRU RASPUNDEREA JURIDICA A FUNCTIONARILOR PUBLICI

**Violeta GHERASIMENCO,
magistru, lector universitar**

This article reflects aspects of public administration reform in Moldova in the context of implementing the integrity of civil . It is underlined the role of the human factor in public administration reforms and represents a comprehensive study on responsibility and integrity of the civil servant.

In a democratic state, the performance of state functions firstly requires a better organization of the state apparatus and in particular, the administrative apparatus, and secondly, the apparatus should consist of professionally skilled employees who have incentives of performing well. Civil servants are public employees who serve the public interest through their performance. That is why attractiveness of the public service is considered a matter of good public governance.

But, most of the problems in public administration emanate from political corruption and interference. The credibility gap between the political and administrative leadership is on the increase.

Integrity of civil servants and prevention of corruption are two key elements needed highly required from the latter aiming at serving the public interest at best.

Republica Moldova, în parcursul său de aderare la Uniunea Europeană, are drept obiectiv, crearea unui corp de funcționari publici responsabili, eficienți, integri și profesioniști, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul societății și de a promova dezvoltarea armonioasă a relațiilor cu partenerii săi.

Odată cu redirecționarea acestui proces de tranziție, reformele impuse de standardele europene, nu pot fi agreate de multe ori de membrii comuni ai societății, din motiv că ”nu cunosc” sau preferă o „conservare a responsabilității” pentru a-și menține influența, da-

torită rolului sau de personal în cadrul unui organ al administrației publice.

Personalul din cadrul organelor administrației publice, constituie componenta fără de care administrația publică n-ar exista - *funcționarii publici*: persoane fizice numite într-o funcție publică. [1]

Totodată, exercitarea unei funcții publice se încadrează în categoria activităților ce prezintă un risc potențial deoarece, prin modul în care are loc, îi afectează pe cei cu care titularul ei intră în contact.

Profesionalismul, corectitudinea, responsabilitatea sunt doar câteva caracteristici care se impun a fi înoculate unui deținător al funcției publice. Astfel, activitatea în serviciul public ține indispensabil de respectarea normelor de conduită profesională, iar conformarea fiecărui funcționar public în parte, contribuie la ridicarea nivelului de încredere a cetățenilor în organele administrației publice și a imaginii serviciului public în întregime. Conduita ireproșabilă a funcționarului public a devenit o necesitate întrucupată în parametrii activității profesionale, realizate în favoarea publicului și în beneficiul societății. [11, p. 124]

În pofida tuturor atribuțiilor și responsabilităților, statutului juridic, funcționarii publici adoptă diverse comportamente ilegale, cuprinse actualmente în tot mai multe sfere noi ale vieții publice, afectând puternic stabilitatea și buna funcționare a administrației publice. La fel ca și în orice alt domeniu, în administrație trebuie să-și desfășoare activitatea oameni profesioniști și morali în egală măsură, oameni pentru care țelul prim este acela de a sluji Binele cetății și nu interesul personal.

Istoric vorbind, funcționarul public indiferent de epoca și de forma de organizare, trebuie privit dintr-o dublă ipostază: cea de cetățean, pe de o parte, cu drepturi și libertăți fundamentale, cat și cea de angajat al aparatului administrativ, pe de altă parte, cu drepturi și libertăți speciale conferite în baza postului deținut. Deci, funcționarul public - ca exponent al acestei autorități statale – cu atat mai mult trebuie să respecte ordinea de drept și să aibă o conduită ireproșabilă. Acesta nu este un simplu angajat, ci un reprezentant al statului democrat, în care nimeni nu este mai presus de lege, un funcționar de carieră ce trebuie să devină un exemplu.

Una din obligațiile generale ale funcționarului public stipulate de art. 22 alin. (1) lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public este îndeplinirea cu responsabilitate a tuturor obligațiilor de serviciu. [1]

Cu regret, odată cu aprofundarea diviziunii muncii, cu apariția unui număr mare de profesii noi responsabilitatea/datoria profesională deseori îl obligă să acționeze în așa fel încât ar fi contrar amabilității normelor patriarhale, tradiției religioase, simpatiilor proprii.

Prin urmare, imaginea funcționarului public în ultimul timp a fost alterată de numeroase apariții negative atât în presa scrisă, cât și în presa audio-vizuală cu privire la unele acte sau fapte care intră sub incidența diferitelor norme juridice cu caracter punitiv. Această imagine negativă asupra funcționarului public este întreținută de conduită ilegală. Cu toate acestea, aceste conduite nu pot exista înafara unui raport de constrangere în care statul, prin legile sale, impune un anumit comportament social.

Ca în orice activitate reglementată de norme juridice, dacă aceasta nu se derulează potrivit regulilor care o guvernează, intervine răspunderea juridică.

A vorbi despre răspundere, în cazul funcționarului public, presupune cu necesitate abordarea relației ei cu responsabilitatea, considerate a fi două standarde profesionale ale funcționarilor publici în activitatea lor de oferire de servicii cetățenilor. Dacă fiecare subiect de drept trebuie să manifeste, în ceea ce face, responsabilitate, funcționarul trebuie să fie fundamental responsabil în îndeplinirea prerogativelor sale. Responsabilitatea precede răspunderea și o poate elimina. Ea presupune respectarea de către individ a sistemului de valori instituit de cetate la nivel global sau la nivel microsociale. Dacă acest sistem de valori e respectat, omul trăiește în armonie cu sine însuși și cu ceilalți, cu societatea în ansamblul său. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit.

Responsabilitatea și răspunderea juridică sunt două elemente distincte ale statutului juridic al funcționarului public și după cum relatează Vedinaș V., răspunderea survine atunci când încetează responsabilitatea. [11, p. 169]

Potrivit autorului V. Guțuleac, *responsabilitatea juridică a funcționarului public*, ca subiect al administrării, poate fi definită ca o atitudine conștientă și deliberativă de asumare a riscurilor și răspunderii față de modul de executare a obligațiilor, potrivit funcției publice deținute, excluderea abuzului de drepturi oferite, conformarea regulilor de conduită stabilite în domeniul serviciului, contribuția conștientă la atingerea scopului ce stă în fața autorității publice în care el deține funcția. [8, p. 263]

Într-o societate cu un mediu în care funcționarii publici sunt complicitii fenomenelor antisociale în continuă creștere, competitiv și diversificat, unde sistemul dreptului este un sistem deschis, viu, înăuntrul căruia au loc transformări continue și fiind susceptibil de o permanentă restructurare, au dat naștere la multiple contraverse cu privire la mecanismele de protecție și de combatere a practicilor ilegale, lipsite de etică în sfera relațiilor sociale vulnerabile la corupție, integritatea ar fi esențială pentru succesul pe termen lung și trebuie plasată în centrul oricărei strategii de dezvoltare a administrației publice.

Construirea integrității în sistemele administrației publice și promovarea culturilor de integritate sunt componente esențiale în lupta împotriva corupției.

Astăzi, integritatea este trăsătura cea mai dorită spre care aspiră mediul public și privat (mai cu seamă, necesitate pentru funcționarii publici, cerută în declarațiile de valori și codul etic). Practicile mondiale au demonstrat de multe ori faptul că dacă nu se stabilește clar un cod unanim de comportament etic pe care funcționarii publici să-l respecte strict, atunci nu vom avea o diminuare a corupției. În același timp, în Finlanda conștiința funcționarilor publici se bazează atât pe regulamente, cât și pe tradiția culturii administrative. [5, p.122]

Atunci când ne referim la *cultura integrității* trebuie să menționăm faptul că, presupune un set de proceduri interne (inclusiv audituri interne și externe), norme interne împărtășite, comportamente și practici, valori și obiective comun acceptate, care ghidează modul în care personalul instituției publice acționează în interior sau în relațiile cu terții.[18, p.12]

Din punct de vedere etimologic cuvântul *integritate* își are rădăcinile în latinescul „integritatem” care înseamnă „totalitate” sau „deplinătate”, calitatea de a fi „un întreg” sau „necorupt”. Integritate – însușirea de a fi integru, cinste, probitate, incoruptibilitate; însușirea de a fi sau de a rămâne intact, întreg.

Termenul de integritate este utilizat și ca un antipod al corupției, însă integritatea presupune transparența în procesul decizional, accesul societății la informare și prevalarea interesului public asupra celui privat [17]

Integritatea reflectă, în general, două aspecte: pe de o parte – absența corupției și a fraudei, adică, politicienii și funcționarii publici își îndeplinesc îndatoririle fără a cere sau a accepta plăți suplimentare; banii publici sunt cheltuiți eficient pentru scopurile destinate acestora, fără influențarea achizițiilor publice sau impunerea unor intermediari în gestionarea acestora. Pe de altă parte, integritatea înseamnă deschidere, transparență și o bună calitate a serviciilor oferite; instituția publică informează publicul în legătură cu acțiunile pe care le întreprinde și în legătură cu modul în care acestea sunt realizate. [6, p. 84-86]

Trebuie să remarcăm faptul că integritatea publică, transparența actului de guvernare și responsabilitatea administrației publice față de societate sunt elementele care stau la baza încrederii în instituții. Prin urmare, ne gândim la integritate drept un element public, adică opus la corupție.

Integritatea publică poate fi definită atât prin prisma integrității proceselor - de luare a deciziilor, de implementare a deciziilor, de gestiune a banilor publici, cât și prin prisma integrității personalului sau agenților publici (aleși locali, funcționari publici sau alte categorii de personal). Integritatea publică este tratată prin asociere cu fenomenul corupției, definit ca fiind orice act de folosire a autorității publice în interes personal. [16, p.15]

Prin urmare pentru a determina ce presupune integritatea publică, urmează îndeplinirea cumulativă a trei condiții:

- ✓ incoruptibilitatea deciziei indiferent de beneficiarul acesteia;
- ✓ respectarea principiilor transparenței și competitivității;

- ✓ buna administrare în sensul economicității, eficacității și eficienței. [15, p.9]

Asigurarea unui cadru de integritate depinde într-o mare măsură de angajamentul celor implicați în stabilirea și menținerea integrității; dacă liderii antrenați în acest proces nu sunt percepuți ei înșiși ca fiind persoane de o mare integritate, întregul efort de luptă împotriva corupției poate fi sortit eșecului.

În acest sens ar trebui de întreprins niște măsuri de îmbunătățire a integrității publice, prin care urmează sa se înțeleagă că:

- ✓ integritatea are un caracter preventiv orientat către viitor;
 - ✓ integritatea vizează procese reglementate la nivel instituțional.
- [14, p.5]

Prin urmare, integritatea publică se referă la integritatea lucrătorilor din administrația publică centrală și locală a țării.

Totuși, un accent esențial în prevenirea corupției se pune atât pe integritatea instituțională, cât și pe integritatea individuală a funcționarului.

Integritatea instituțională presupune comportamentul în ansamblu al tuturor angajaților din cadrul unei entități, atunci când aceștia desfășoară anumite activități specifice sau în procesul luării deciziilor, în conformitate cu standardele etice stabilite.

Integritatea instituțională este mai mult decât prevenirea corupției sau stabilirea unui cod scris de conduită. Este atunci când sistemele operaționale, strategiile de prevenire a corupției și standardele etice ale instituției sunt complet integrate pentru a atinge obiectivul instituției. Fiecare are un set de valori etice personale și marea majoritate a funcționarilor publici și a personalului posedă o etică pozitivă. Dar, accentul aici nu este pus cu adevărat pe integritatea personală. În cazul integrității instituționale, accentul este pus pe formarea unui set de valori ale entității în întregime și integrarea acestora în strategiile durabile de prevenire a corupției și, de fapt, în toate acțiunile instituției în cauză.”

Legea privind evaluarea integrității instituționale remarcă ca *integritatea instituțională* constă din integritatea profesională a tuturor agenților publici din cadrul entității publice, cultivată, controlată și

consolidată de către conducător, precum și toleranță zero față de incidentele de integritate admise de agenții publici. [2]

Din perspectiva integrității vieții publice ar fi relevante următoarele principii:

- altruismul se exprima prin faptul ca, cei care dețin funcții publice ar trebui să ia deciziile numai în termeni de interes public. Acestea nu trebuie luate pentru a dobândi beneficii financiare sau alte avantaje materiale pentru ei înșiși, familie sau apropiați;
- integritatea presupune ca funcționarii și oficialii publici nu trebuie să-și creeze obligații financiare sau de alt gen față de organizații sau indivizi din afară, care ar putea exercita o influență asupra modului în care își duc la îndeplinire îndatoririle oficiale;
- obiectivitatea cere ca persoanele aflate în funcții publice, în timpul gestionării afacerilor publice, trebuie să facă acestei alegeri numai pe bază de merit;
- responsabilitatea presupune ca cei care sunt numiți în funcții publice sunt responsabili pentru deciziile și acțiunile lor în fața publicului și trebuie să se supună oricărui gen de cercetare analitică specifică funcției lor;
- deschidere, adică persoanele aflate în funcții publice trebuie să fie pe cât de transparente posibil cu privire la toate deciziile și acțiunile lor;
- onestitatea: persoanele care dețin funcții publice au datoria de a declara orice interese particulare ce au legătură cu îndeplinirea datoriilor publice și de a lua atitudine în sensul rezolvării oricărui conflict de interese care pot apărea, astfel încât să protejeze interesul public;
- capacitățile de conducere: oficialii publici trebuie să promoveze și să sprijine aceste principii prin modul de conducere și prin puterea exemplului personal.

Clădirea unui sistem de integritate în viața publică solicită un număr de elemente precum legislație, reglementări și coduri etice, onestitate și profesionalism în rândul oficialilor. [9, p.101]

În acest sens la fel facem referire la prevederile legale, care prin *integritate profesională definește* capacitatea persoanei de a-și exercita obligațiile și atribuțiile legale și profesionale în mod onest, ireproșabil, dînd dovadă de o înaltă ținută morală și maximă corectitudine, precum și de a-și exercita activitatea în mod imparțial și independent, fără vreun abuz, respectînd interesul public, supremația Constituției Republicii Moldova și a legii.[2]

Ramane și pentru Republica Moldova, un subiect abordat prin prisma diferitor criterii de apreciere, metode și măsuri de intervenție în asigurarea acestei integrități, precum și metodele, măsurile și procedurile aplicate, în cazul încălcării acestui deziderat de către persoanele vizate constituie integritatea funcționarilor publici.

Per ansamblu, integritatea unui funcționar public sau a unui demnitar reprezintă un imperativ urmărit de orice autoritate sau instituție publică, aceasta conducând sigur la realizarea principiilor democratice de conducere a unui stat, precum și la asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Printre primele abordări conceptuale cu referire la integritatea funcționarilor publici și a demnitarilor s-au cristalizat în Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei din 1997, care a avut drept obiectiv stabilirea celor douăzeci de principii directorii de lupta împotriva corupției. Ulterior, au fost adoptate un set de acte normative internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției. Aceasta a generat schimbări esențiale la nivel național în privința măsurilor de ordin legislativ și instituțional cu privire la regimul juridic al declarării veniturilor și proprietăților, conflictelor de interese, precum și al prevenirii și combaterii faptelor ilegale ce aduc atingere integrității funcționarilor publici și al demnitarilor. Reieșind din faptul că integritatea subiecților menționați interesează societatea și politicile statului, este important să se determine metodele și mijlocele de prevenire a faptelor ilegale, în legătură cu încălcarea regimului declarării veniturilor, proprietăților și al conflictelor de interese.

Drept continuitate a cadrului juridic internațional, aprobarea de către Parlament la 17 iunie 2016 a unui set de legi - *pachetul de integritate*, ce conține în sine un șir de reglementari benefice spre inițierea in-

stituiției integrității ca și crearea sistemului *E-integritate* (un proces de depunere a declarațiilor on-line), proces ireversibil, modern, practicat deocamdată de un număr redus de state și va fi aplicabil în Republica Moldova din ianuarie 2018.

Referire la integritatea funcționarului public se face de Codul de conduită a funcționarului public art.12 și art.121 prin care se stabilește obligativitatea de a declara interesele personale, de a evita și soluționa, în termenii prescriși, conflictele de interese, precum și informarea de către funcționar a actelor de corupție, conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional.

Integritatea funcționarilor și a demnitarilor se referă la incoruptibilitatea, onestitatea, integritatea din perspectiva evitării și a declarării conflictelor de interese, a dobândirii averilor în mod legal pe parcursul exercitării funcției sau a mandatului, după caz. [3]

Integritatea funcționarului public, raportată la activitatea pe care o desfășoară ar putea fi definită ca fiind *însușirea morală a îndeplinirii oneste a prevederilor legale de către un funcționar public din cadrul unei entități publice*.

Din definiția respectivă se pot deduce următoarele:

- ✓ integritatea funcționarului public sau a unui demnitar vizează însușirea sau calitatea morală a acestora;
- ✓ integritatea se referă la îndeplinirea onestă, cinstită, incoruptă a prevederilor legale de către funcționar public sau demnitar;
- ✓ integritatea funcționarului public și a demnitarului reprezintă, în același rând, reflecția, responsabilității și răspunderii directe, fără echivoc pe care și-a asumat-o odată cu acceptarea funcției publice sau mandatului, după caz, deținut. [10, p.3]

Si aici facem referire la cele relatate mai sus, că integritatea nu este însă doar o virtute personală ci și o „virtute socială„. O persoană integră nu va acționa doar cu coerența valorilor și convingerilor sale morale. O persoană integră este conștientă și ține cont de nevoile societății când ia decizii. [17]

Totuși, nu negăm faptul că există situații cand este afectată integritatea morală a individului. Iar profesorul Martin Benjamin identifică

cinci tipuri psihologice de lipsă de integritate sau calități care afectează integritatea:

- cameleonul moral este nerăbdător să facă pe placul celorlalți și temperamental indispus la controversă morală și dezacord;
- oportunistul moral este similar cameleonului moral, însă în timp ce un motto al cameleonului moral ar putea fi “înainte de toate, înțelegerea cu ceilalți”, cel al oportunistului moral este, “înainte de toate, reușește/câștigă” ;
- ipocritul moral este cel ce pretinde că trăiește după anumite standarde, dar, în fapt, nu o face;
- lipsa de voință morală : are un set coerent de valori morale, dar, de regulă, îi lipsește curajul să acționeze conform acestor valori;
- auto – amăgitorului moral gândește despre sine că acționează după un set de valori etice, dar, în fapt, nu o face. [7, p.336]

Altfel spus, dansul reliefează ce nu este integritatea.

Conceptul de integritate poate fi explicat atunci cand, *o persoană integră* are un set coerent și relativ stabil de valori și principii etice. Și, în al doilea rând, acțiunea, comportamentul, gândirea acestei persoane tind să reflecte aceste principii.

Integritatea, în principal, presupune conformarea față de dispozițiile legale, și nu numai, cu caracter imperativ, atât față de cele prohibitive (ce impun abținerea de la săvârșirea unei acțiuni de către funcționarii publici), cât și față de cele cu caracter onerativ (ce obligă pe funcționar să realizeze o acțiune).

Atribuțiile inerente oricărei funcții publice, ocupate de un funcționar public sau demnitar, necesită a fi exercitate întocmai, fără excepții. Îndeplinirea cu onestitate a atribuțiilor, obligațiilor și restricțiilor legale privind statutul acestor subiecți depinde de gradul de responsabilitate al lor. În același timp, succesul instituției publice sau al autorității în care activează rezultă din gradul de integritate al funcționarii publici.

De asemenea, important este că în cazul funcționarilor publici, asemeni magistraților ori al altor categorii de persoane ocupând poziții publice, integritatea poate fi exercitată numai în cadrul legii. Un funcționar public trebuie să urmeze litera legii chiar dacă personal nu este

de acord cu ea. Integritatea funcționarului public presupune ca imparțialitatea, corectitudinea, onestitatea să nu-i fie afectate de practicile corupte. [10, p. 5]

Cu referire la sistemul de integritate al funcționarilor publici remarcăm faptul că, acesta cuprinde reglementări încorporate în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Codul de conduită a funcționarului public, Legea privind testarea integrității profesionale, Legea cu privire la conflictul de interese, Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere și alte acte normative, care stabilesc drepturile și obligațiile funcționarilor publici, regulile de conduită și anumite restricții privind conflictul de interese, depunerea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a celor de interese personale. Potrivit celei din urm legi, funcționarii publici sunt subiecți ai declarării veniturilor și proprietății.

De rand cu celelalte legi ce constituie pachetul de integritate, reglementări esențiale în materie de prevenire și combatere a corupției și asigurare a integrității, sunt consfințite în Legea nr.325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale. Legea stabilește scopul, principiile, mijloacele, metodele, procedurile și efectele juridice ale testării integrității profesionale în cadrul entităților publice. Scopul ei consta în asigurarea integrității profesionale, prevenirea și combaterea corupției în cadrul entităților publice; verificarea modului de respectare de către agenții publici a obligațiilor și atribuțiilor de serviciu, precum și a regulilor de conduită; identificarea, evaluării și înlăturării vulnerabilităților și a riscurilor care ar putea determina sau favoriza actele de corupție, actele conexe corupției sau faptele de comportament corupțional; neadmiterea unor influențe necorespunzătoare în exercitarea obligațiilor sau atribuțiilor de serviciu ale agenților publici.

Prin urmare, *integritatea profesională* este capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției Republicii Moldova și a legii. [2]

Instituția antrenată în aplicarea standardelor de integritate a bunelor practici la nivelul administrației publice, precum și la descurajarea comportamentelor care generează corupție în plan administrativ prezintă Comisia Națională de Integritate (CNI), creată în anul 2012. Ea are drept obiectiv implementarea mecanismului de verificare și de control al declarațiilor cu privire la venituri și proprietate ale persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, ale judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere și al declarațiilor de interese personale, precum și a mecanismului de soluționare a conflictelor de interese, acționând conform principiilor legalității, imparțialității, independenței, celerității, ale dreptului la apărare și ale bunei administrări.

Trebuie să remarcăm faptul că drept succesor în drepturi al Comisiei Naționale de Integritate este Autoritatea Națională de Integritate, către care pe parcursul anului 2016 au parvenit și au fost înregistrate 170 petiții din partea persoanelor fizice și 91 sesizări din partea persoanelor juridice, iar eventuale încălcări vizau:

- 130 cazuri de eventuală încălcare a regimului juridic al declarării veniturilor și proprietății, sau 50 %;
- 73 cazuri de eventuală încălcare a regimului juridic al conflictului de interese, ceea ce constituie 28 %;
- 51 cazuri de eventuală încălcare a regimului juridic al incompatibilităților și restricțiilor, adică 20 %;
- 6 cazuri de eventuală încălcare a regimului juridic al declarării intereselor personale, sau 2 %. [13]

În acest context, prevederile Codului de conduită a funcționarului public (art. 13' alin.2), Legii cu privire la conflictul de interese (art. 25'), Codului contravențional (art. 313², 314, 314', 315) și Codul penal (art. 324, 330') stabilește ca răspunderea contravențională a funcționarului public survine în cazul nedeclarării conflictului de interese, tăinuirii unui act de corupție ori a unui act conex acestuia sau neluarea măsurilor de rigoare, neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarului public, primirea unei recompense nelegitime sau de folos material, coruperea pasivă, încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de venituri și proprietate.

Dacă aceste coduri, de-a lungul anilor, devin o valoare morală pentru funcționarii publici, îmbinată cu o reacție socială pozitivă, atunci devin un instrument de bază în prevenirea corupției.

În acest sens, raportarea conștienta la nevoile sociale, la sarcinile pe care le au și pe care le consideră îndatoriri de prim ordin este responsabilitatea socială a funcționarilor publici. *Per a contrario*, atunci când funcționarii publici săvârșesc abateri, produc prejudicii compromis prestigiul autorității din care fac parte, săvârșesc abuzuri de orice altă natura intervine răspunderea juridică a acestora. Astfel, “responsabilitatea precede răspunderii și o poate elimina. Când sistemul de valori este negat, omul încetează să mai fie responsabil, el devine răspunzător pentru comportamentul său ilicit”. [12, p.178]

Deci, drept pilon a coerciției poate fi instituția răspunderii juridice a funcționarului public, care indiferent de forma pe care o îmbracă are un singur scop, de a stabili acele încălcări ce au avut loc în cadrul unei autorități publice și de a aplica sancțiunile cuvenite acelor funcționari ce au săvârșit abateri în timpul activității publice.

Prin urmare, astfel de prevederi privind răspunderea pentru încălcarea regimului juridic al depunerii declarației cu privire la avere și interese personale se conțin în prevederile legale, și anume: reglementează fiecare tip de răspundere (disciplinară, contravențională sau penală) în dependență de fapta săvârșită; include posibilitatea suspendării din funcție a persoanei în privința căreia s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilității pe perioada examinării contestației; extinderea răspunderii disciplinare și asupra faptei de participare sau luare a unei decizii cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese; stabilește interdicția aplicării unor categorii de sancțiuni disciplinare în cazul în care este vorba de fapta persoanei în privința căreia s-a constatat că a emis/adoptat un act administrativ, a luat o decizie cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, adică nu se vor aplica sancțiuni precum avertismentul, mustrarea sau mustrarea aspră; completează lista faptelor contravenționale cu fapte precum: depunerea tardivă nejustificată a declarației; nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese; neaplicarea sancțiunii stabilite pentru încălcarea constatată; ne prezentarea informațiilor despre avere

și venituri subiectului declarării de către membrii familiei, sancțiune inclusă la sugestia experților Consiliului European, pentru a asigura prezentarea unor declarații complete.[4]

În același timp, dacă persoana încalcă normele de integritate, atunci ea va răspunde pentru acțiunile sale și pentru efectele acestor acțiuni (uneori inacțiuni).

Cu toate acestea, integritatea rămâne a fi un concept destul de neclar atât pentru societate, cât și pentru însuși administrația publică, cert este faptul că finalitatea acestuia generic numită este combaterea corupției.

În ultimă instanță, integritatea este o problemă de opțiune și alegere personală a funcționarului public.

Referințele bibliografice:

1. Legea Republicii Moldova nr.158-XVI cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232/840 din 23.12.2008.
2. Legea Republicii Moldova nr. 325 privind evaluarea integrității instituționale din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-41 din 14.02.2014.
3. Legea Republicii Moldova nr.25 privind Codul de conduită a funcționarului public din 22.02.2008. În: Monitorul Oficial Nr.74-75, din 11.04.2008.
4. Legea Republicii Moldova nr.133 privind declararea averii și a intereselor personale din 17 iunie 2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246 din 30.07.2016.
5. Gațcan I. Corupția ca fenomen social și mecanisme anticorupție. Teză de doctor. Chișinău, 2015.
6. Gațcan I. Integritatea publică ca instrument de prevenire a fenomenului corupției în Republica Moldova. În: Studia Universitatis. Seria „Științe Sociale”, nr. 3 (43). Chișinău: 2011.
7. Guțuleac V. Drept polițienesc. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015.

8. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: Tipografia centrală, 2013.
9. Mostovei T. Responsabilitatea funcționarului public prin prisma deontologiei. Teză de doctor. Chișinău, 2017.
10. Tipa I. Integritatea funcționarilor publici și a demnitarilor în exercitarea funcției publice sau a mandatului după caz. AO CREDO. Chișinău 2015.
11. Vedinaș V. Deontologia vieții publice. București: Universul Juridic, 2007.
12. Vedinaș V. Introducere în studiul dreptului administrativ, Editura: Era, 1999.
13. Comisia Național de Integritate/ autoritatea Național de integritate. Raport anual de activitate. Chișinău, 2017. Disponibil: www.ani.md/.../RAPORT%20CNI%20-%20ANI%202016.d. (accesat 29.04.2017).
14. Drumul spre integritate. Disponibil: http://www.apd.ro/files/publicatii/drumul_spre_integritate.pdf. (accesat 21.04.2017).
15. Ghid privind protecția avertizorilor de integritate. Asociația Română pentru Transparență, București, 2005. Disponibil: <https://www.transparency.org.ro/.../ghiduri/GProtectieAverti>. (accesat 12.04.2017).
16. Ghid privind standardele de integritate aplicabile în sectorul educației. Disponibil: www.isj-db.ro/static/files/Ghid_2.pdf. (accesat 15.04.2017).
17. Integritatea în mediul de afaceri. Modele de bune practici europene. sub coord. Alistar V. Transparency Internațional România: București, 2013. Disponibil: <http://www.ceccarsatumare.ro/userfiles/INTEGRITATE.pdf> (accesat 25.04.2017).
18. Nicolae R., Stan V. Bune practici și instrumente de lucru pentru prevenirea corupției în administrația publică. Disponibil: http://www.anfp.gov.ro/bnr/file/Ghid_bune_practici.pdf (accesat 15.04.2017).

REFORMA ADMINITRAȚIEI PUBLICE: PROBLEME ȘI PERSPECTIVE

Materiale ale conferinței științifice a cadrelor didactice
a Facultății Relații Internaționale,
Științe Politice și Administrative,
Departamentul „Științe Politice și Administrative”

din 29 mai 2017

Asistență computerizată – *Maria Bondari*

Bun de tipar 23.06.2017. Formatul 60 x 84 ¹/₁₆

Coli de tipar 10. Coli editoriale 8,3.

Comanda 9sp. Tirajul 50 ex.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009