

ISSN 1813-8489

Categoria B

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

ianuarie - martie 2020

nr. 1 (105)

**Chișinău,
2020**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

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

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

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

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

Nr. 1 (105), ianuarie - martie 2020

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

GROZA Andrei - redactor-șef-adjunct,
prim-prorector al Academiei, doctor în istorie,
conferențiar universitar

SÍMBOTEANU Aurel - prorector al Academiei,
doctor în științe politice, conferențiar universitar

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

DULSCHI Silvia - șef al Direcției Știință și doctorat,
doctor în istorie, conferențiar universitar

GORIUC Silvia - șef Catedră științe juridice,
doctor în drept, conferențiar universitar

GUCEAC Ion - academician, doctor
habilitat în drept, profesor universitar

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

KERIKMAE Tanel - director al Școlii de Drept
din Tallinn, Universitatea Tehnologică din
Tallinn, Estonia, doctor în drept,
profesor universitar

MANOLE Tatiana - doctor habilitat în științe
economice, profesor universitar

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

ȘAPTEFRAȚI Tatiana - doctor, conferențiar
universitar, Catedra științe administrative

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurel SÎMBOTEANU

Clasic și contemporan, universal și național în abordarea guvernării și administrației publice

11

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Buna guvernare prin prisma participării cetățenilor la procesul decizional

22

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Silvia GORIUC, Andrei GUȘTIUC

Regimul juridic al recomandărilor Comisiei de la Veneția

31

Boris NEGRU

Tipuri netradiționale de stat și drept

38

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana TOFAN

Rolul culturii manageriale și liderismul în dezvoltarea organizațională

52

Oleg FRUNZE

Restructurarea organizațională - un început pentru restructurarea de ramură

58

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN

Modernizarea și diversificarea serviciilor Bibliotecii AAP prin implementarea proiectelor internaționale

63

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Nicolae ȚĂU

Brexit - retragerea Regatului Unit din UE 73

Alexandru GRIBINCEA, Han HO JIN

Oportunitatea dezvoltării turismului gastronomic în Asia 87

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Aurelia ȚEPORDEI

Evaluarea serviciilor de dezvoltare profesională în vederea asigurării calității acestora 99

Dinu MANOLE

Consolidarea managementului APL prin eficiență și eficacitate 111

Ion POPOVICI

Consolidarea democrației locale – o prioritate a reformei administrației publice locale 121

Vadim VINTILĂ

Conceptualizarea pregătirii profesionale prin învățarea organizațională 128

Anna HAVRYSH-MUSAFIR

Managementul dezvoltării regionale a turismului în conformitate cu experiența internațională 136

Tatiana MIHAILOV

Analiza juridică a unor forme atipice de muncă 143

Ilie BOTNARI

Probleme actuale privind identificarea temeiurilor pentru efectuarea măsurilor speciale de investigație 147

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Aurel SÎMBOTEANU

Classic and contemporary, universal and national in the approach of governance and public administration 11

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Good government in the prism of citizens, participation in the decision process 22

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Silvia GORIUC, Andrei GUȘTIUC

Legal regime of recommendations Commission from Venice 31

Boris NEGRU

Non-traditional types of state and law 38

PUBLIC ECONOMY AND FINANCES

Tatiana TOFAN

The role of management culture and leadership in organizational development 52

Oleg FRUNZE

Organizational restructuring is start for branch restructuring 58

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN

Modernization and diversification of Academy of Public Administration library services by implementation of international projects 63

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Nicolae ȚĂU

Brexit - withdrawal of the United Kingdom from the EU 73

Alexandru GRIBINCEA, Han HO JIN

The opportunity of development the gastronomic tourism in Asia 87

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Aurelia ȚEPORDEI

Evaluation of professional development services in order to assure their quality 99

Dinu MANOLE

Strengthening the management of the local public administration
through efficiency and effectiveness 111

Ion POPOVICI

Strengthening local democracy - a priority of local public administration reform 121

Vadim VINTILĂ

Conceptualizing professional training through organizational learning 128

Anna HAVRYSH-MUSAFIR

Management of the regional development of tourism according
to the international experience 136

Tatiana MIHAILOV

Legal analysis of some atypical forms of work 143

Ilie BOTNARI

Current problems concerning the bases identification for carrying
out special investigative measures 147

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аурел СИМБОТЯНУ

Классическое и современное, универсальное и национальное
в трактовке к государственного управления

11

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Эффективное управление через участие граждан
в процессе принятия решений

22

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Сильвия ГОРЮК, Андрей ГУШТЮК

Правовой режим рекомендаций Венецианской комиссии

31

Борис НЕГРУ

Нетрадиционные типы государства и права

38

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна ТОФАН

Роль управленческой культуры и лидерство в организационном развитии

52

Олег ФРУНЗЕ

Реорганизация как начало отраслевой реструктуризации

58

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Родика СОБЕСКИ-КАМЕРЗАН

Модернизация и диверсификация услуг библиотеки Академии
Публичного Управления через реализацию международных проектов

63

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Николае ЦЫУ

Brexit - выход Великобритании из ЕС 73

Александр ГРИБИНЧЯ, Хан ХО ЖИН

Ресурсы развития гастрономического туризма в Азии 87

Трибуна молодого исследователя

Аурелия ЦЕПОРДЕЙ

Оценка услуг профессионального развития с целью обеспечения их качества 99

Дину МАНОЛЕ

Усиление менеджмента местного публичного управления посредством эффективности и результативности 111

Ион ПОПОВИЧ

Укрепление местной демократии - приоритет реформы местного публичного управления 121

Вадим УНТИЛЭ

Концептуализация профессионального обучения через организационное обучение 128

Анна ГАВРИШ-МУСАФИР

Управление развитием регионального туризма в соответствии с международным опытом 136

Татьяна МИХАЙЛОВА

Правовой анализ некоторых нетипичных форм работы 143

Илие БОТНАРЬ

Актуальные вопросы определения оснований для проведения специальных следственных мероприятий 147



Administrarea publică: teorie și practică



CLASIC ȘI CONTEMPORAN, UNIVERSAL ȘI NAȚIONAL ÎN ABORDAREA GUVERNĂRII ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CLASSIC AND CONTEMPORARY, UNIVERSAL AND NATIONAL IN THE APPROACH OF GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.5281/zenodo.3707572

CZU: 35:342.5

Aurel SÎMBOTEANU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
prorector al Academiei de Administrare Publică

SUMMARY

In this study is examined some conceptual approaches on governance and public administration from an evolutionary perspective, from classic to contemporary, in a universal and national aspect, emphasizing the determination of historical factors concepts and visions of governance and public administration. In this sense, the initial sources of the approaches of governance and administration of the human communities in the ancestors thinking from ancient world, of the representatives of Renaissance and Enlightenment eras, the conceptual resizing, due to the rise of the production mode and the changes from social organization in the modern period are analyzed. Based on this conceptual vision evolving realities in the context of political and administrative organization from the contemporary era, the process of gradual crystallization of the autonomy and interdisciplinary idea of administration science is analyzed, which at the present stage is fully manifested both in the universal and national aspects.

Keywords: *state, natural law, governance, public administration, classic and contemporary, universal and national, administration science, precursors, conception, rebirth, enlightenment*

REZUMAT

În prezentul studiu se examinează unele abordări conceptuale privind guvernarea și administrația publică din perspectivă evolutivă, de la clasic spre contemporan, în aspect universal și național, evidențind rolul factorilor istorici determinativi ai concepțiilor și viziunilor privind guvernarea și administrația publică. În acest sens, sunt analizate izvoarele inițiale ale abordărilor guvernării și administrării comunităților umane în gândirea înaintașilor din lumea antică, ale reprezentanților epocilor Renașterii și Iluminismului, redimensionările conceptuale, datorită ascensiunii modului de producție și modificărilor din organizarea socială în perioada modernă. În baza acestor viziuni conceptuale în permanentă evoluție și în contextul realităților organizării politice și administrative din epoca contemporană se analizează procesul de cristalizare treptată a ideii autonomiei și interdisciplinarității științei administrației, care la etapa actuală se manifestă plenar atât în aspect universal, precum și național.

Cuvinte-cheie: *stat, drept natural, guvernare, administrație publică, clasic și contemporan, universal și național, știința administrației, precursori, concepție, renaștere, iluminism.*

Știința administrației este o știință relativ tânără, autonomia căreia a fost recunoscută, după cum susțin majoritatea cercetătorilor din domeniu, pe la mijlocul secolului douăzeci, deși își are originea în abordările conceptuale privind actul de guvernare expuse la diferite etape istorice. În acest sens, considerăm că izvoarele inițiale ale abordărilor de care este actualmente preocupată știința administrației le regăsim încă în gândirea înaintașilor din lumea antică, continuate în viziunile progresiste ale reprezentanților epocilor Renașterii și Iluminismului, redimensionate conceptual, datorită ascensiunii modului de producție și modificărilor din organizarea socială în perioada modernă. Pe fondalul acestor viziuni conceptuale în permanentă evoluție și în contextul realităților organizării politice și administrative din epoca contemporană apare și se cristalizează treptat ideea autonomiei și interdisciplinarității științei administrației, care la etapa actuală se manifestă plenar atât în aspect universal, precum și național.

În prezentul studiu intenționăm să examinăm unele abordări conceptuale privind guvernarea și administrația publică din perspectivă evolutivă, de la clasic spre contemporan, în aspect universal și național, evidențiind rolul factorilor istorici determinativi ai concepțiilor și viziunilor privind guvernarea și administrația publică.

1. Unele viziuni privind guvernarea a înaintașilor din lumea antică. Primele viziuni conceptuale privind guvernarea unor comunități umane își au originea în gândirea politică a înaintașilor din lumea antică, care încercau de a sistematiza și de a descrie formele de organizare statală cunoscute la timpul respectiv. Anume în acea perioadă au fost făcuți primii pași de analiză empirică a realității politice și administrative din acel timp, fiind

inițiată utilizarea noțiunilor de *politică, stat, drept, morală, putere, republică, monarhie, aristocrație, oligarhie, timocrație, democrație* - noțiuni prin care se explicau procesele politice și administrative în devenire, drept relații sociale între oameni, între comunități de oameni, între state și care devin ulterior noțiuni definitorii ale procesului de guvernare și administrare.

Un rol aparte îi revine lui Platon (427-347 î. Hr.), care în lucrarea „*Republica*” [10] își expune viziunile sale, de rând cu altele, și asupra așa-numitului stat ideal. Conform concepției lui Platon statul apare ca urmare a necesității satisfacerii nevoilor oamenilor, iar o organizație statală ideală poate fi realizată numai în baza rațiunii întemeiate pe dreptate. În acest sens, o însemnătate deosebită Platon acordă importanței legilor, afirmând că din toate științele cel mai mult îl perfecționează pe om știința despre legi.

Comunitatea umană după Platon este întemeiată pe diviziunea muncii și diversitatea meseriilor trebuie să corespundă multiplelor nevoi ale oamenilor. În viziunea lui, statul ideal reprezintă o ierarhie a celor trei păaturi sociale, existente în comunitatea ateniană, și anume: *a) agricultorii și meșteșugarii; b) militarii și funcționarii; c) conducătorii înțelepți*. Aceste păaturi sociale, după cum observăm, reprezentau producătorii de bunuri, diriguitorii relațiilor sociale și apărătorii ordinii publice, și desigur, persoanele care exercitau conducerea comunităților umane și care, în viziunea lui Platon, trebuiau să posede niște calități alese. Asigurarea relațiilor armonioase între aceste păaturi sociale și constituie, în viziunea lui Platon, esența statului ideal.

Deși inițial considera că în fruntea unui stat ideal trebuie să stea regi-filozofi, pentru a evita instaurarea tiraniei, Platon trece ulterior de la ideea „conducerea înțelepților” la ideea „conducerea

legilor". Statul cel mai bine ocârmuit este acela care se apropie cel mai mult de nevoile individului. Un dirigitor adevărat ia în considerație nu ceea ce îi este lui de folos, dar ceea ce îi este de folos supusului conform regulilor de conduită socială [13].

O moștenire prețioasă a lăsat în studiul guvernării și Aristotel (384-322 î.Hr.). Fiind discipol al lui Platon, el a fost preocupat, alături de problemele legate de descoperirea logicii, și de aspectele organizării și funcționării instituțiilor de guvernare. În lucrarea sa „Politica”, Aristotel pledează pentru bazele naturale ale statului care, în viziunea sa, își are începutul în tendința naturală a omului spre comunicare. Astfel, el concepe viața omului numai în comunitate, statul fiind o formă naturală de conviețuire umană [1, 13, 17].

Aristotel a aprofundat, aducând precizările de rigoare, viziunile lui Platon despre stat. În acest sens, el afirma că o desăvârșire absolută a statului nu poate fi atinsă, iată de ce un legiuitor adevărat trebuie să se bazeze nu numai pe lucruri abstracte, dar în primul rând, pe circumstanțe concrete și posibilități reale de dobândire a celor dorite de către comunitate. Prin această abordare îl vedem pe Aristotel ca empiric spre deosebire de Platon-idealistul.

Orânduirea politică este tratată de Aristotel drept ordine care stă la baza distribuirii puterilor în stat. Statul este compus din mai multe componente și fiecare din ele tind spre putere pentru a-și organiza forma sa de conducere. El pledează pentru monarhie ca formă de guvernare, dar era împotriva tiraniei pe care o califică, alături de oligarhie, ca forme denaturate ale guvernării. Când privește democrația, Aristotel evidențiază două forme ale acesteia: a) democrația ca putere aflată în mâinile gloatei, lingușitorilor și demagogilor; b) democrația ca putere ce

se sprijină pe legi, aceasta din urmă fiind, în viziunea sa, o formă acceptabilă de guvernare.

Descriind statul atenian, Aristotel sugerează, de fapt, ideea separației puterilor în stat, deși nu o definește ca atare. El menționează că în orice stat trebuie să funcționeze trei părți, și anume: a) adunarea generală; b) corpul funcționarilor; c) corpul judecătoresc. Aceste trei părți ale statului atenian s-au manifestat în realitățile administrative ale timpului și constituie o verigă inițială în conceperea necesității distribuirii puterii publice în scopul neadmiterii tiraniei.

În ansamblul ei, gândirea politică din lumea antică, în general, și în special viziunile lui Platon și Aristotel constituie un suport informațional și metodologic important, care inițiază conceptualizarea procesului de guvernare prin formularea unor viziuni și concepții caracteristice timpului și perioadei în care au fost expuse, dar care în mare parte își păstrează actualitatea până în prezent. Ideile lui Platon și Aristotel au fost preluate și dezvoltate de gândirea politică din perioada ulterioară, contribuind substanțial la conceperea guvernării moderne.

2. Viziuni renaștentiste și iluministe asupra actului de guvernare și administrare. O etapă importantă în dezvoltarea gândirii politice care, la rândul ei, a avut o influență substanțială asupra actului de guvernare și administrare a comunităților umane ține de epoca *Renașterii*. Renașterea reprezintă o mișcare culturală care cronologic cuprinde perioada sec. XIV-XVI și care a influențat profund întreaga viață intelectuală europeană, inclusiv domeniul științei. Savanții renaștentști au practicat metode umaniste de studiu și s-au axat pe realitățile organizării sociale și vieții politice și economice din perioada respectivă. Renașterea presupune și o încercare a intelectualilor de a studia și

îmbunătăți lumea seculară, prin revigoarea ideilor din antichitate și adoptarea unor noi metode de gândire și percepere a realităților noi, inclusiv în domeniul guvernării și administrării comunităților umane.

Dezvoltarea relațiilor marfă-bani și progresul economic au dat naștere crizei feudalismului și, în virtutea acestor procese, societatea capătă noi dimensiuni spirituale, inclusiv se constituie o ideologie politică nouă, purtătoare a căreia era burghezia în devenire. Eliberarea gândirii politice de la concepțiile scolastice medievale au ca consecință elaborarea unor metode noi de cunoaștere a societății, politicii, statului și, respectiv, formelor de exercitare a guvernării.

Un reprezentant de vază al acestei epoci este Niccolo Machiavelli (1469-1527), gânditor italian căruia îi aparține meritul de a înainta *ideea necesității obiective și legităților de dezvoltare a societății*. După Machiavelli societatea ca și natura se dezvoltă, evoluează nu întâmplător, dar conform unor legități istorice subordonate unor necesități obiective influențate de mersul firesc al evenimentelor, proceselor sociale. Această abordare a schimbat radical metodele de cunoaștere și studiere a proceselor sociale, inclusiv în sfera guvernării.

Prin această prismă el examinează în lucrarea sa „*Principele*” termenul de stat, ca o formă de organizare a unui anumit teritoriu și ca un mod de guvernare. În această lucrare, care este cea mai cunoscută operă a sa, se tratează modul în care se poate obține, menține și consolida un principat, guvernarea unui oraș, unei regiuni, descriindu-se diferite strategii, cum ar fi cucerirea militară, alegeri populare, intrigi curtezane [3, 6, 17].

Machiavelli clasifică statele în republici sau principate ereditare, adică a căror guvernare se află în mâna unor fa-

milii de mai multe generații, în state sau principate care au o formă de guvernare civilă și state sau principate care au o formă de guvernare absolutistă. Forma optimă de organizare statală este republica și nu monarhia, consideră Machiavelli. [6]. După cum putem observa, în aceste abordări se conțin deja ceea ce am numi astăzi mecanisme ale administrării, pârghii prin care se efectuează guvernarea și administrarea comunităților umane.

Lucrarea lui Machiavelli „*Principele*” marchează, de fapt, întemeierea teoriei politice moderne privind guvernarea, este rezultatul asimilării de către autor a unei seculare cugetări asupra istoriei, dar și experienței sale practice în calitate de cancelar al Republicii Florentine.

Ideile promovate de reprezentanții epocii Renașterii privind guvernarea și-au găsit continuare și adaptare la noile condiții impuse de evoluția modului de producție și schimbărilor din viața socială din epoca *Iluminismului*, care cronologic cuprinde perioada sec. XVII-XIX. Procesele sociale și gândirea politică din această perioadă au fost impulsionate de revoluțiile burgheze din Olanda (Țările de Jos) și Anglia din secolul XVII.

Iluminismul reprezintă o mișcare intelectuală care pleda pe crearea unei societăți raționale. Pe plan social, iluminismului îi corespunde cristalizarea burgheziei și identificarea unor abordări diferite de cele anterioare în sfera guvernării și administrării comunităților umane. Trăsăturile caracteristice ale Iluminismului european în sfera guvernării se exprimă în promovarea conceptului dreptului național și într-o atitudine negativă față de puterea absolută.

În această perioadă a fost elaborată *doctrina dreptului natural bazată pe ipoteza contractului social*. Întemeiată de către olandezul Hugo Grotius (1583-1645), ea a fost preluată, dezvoltată și amplificată

de alți gânditori din perioada ulterioară. Această concepție a influențat substanțial evoluția vieții sociale, inclusiv viziunile asupra exercitării actului de guvernare. Statul era conceput de adepții acestei doctrine ca rezultat al unui pact sau contract social între guvernați și grupul minoritar, care este investit de aceștia cu prerogative de ai administra.

Conform acestei concepții, poporul este titularul suveranității, delegă exercițiul puterii sale suverane unor indivizi în schimbul acceptării de către aceștia a anumitor condiții. Evident, pactul poate fi desfăcut oricând de popor, dacă acesta este nemulțumit de modul în care este guvernat. Printr-un astfel de contract social, poporul scapă de anarhie, tulburări și conflicte sociale, iar guvernanții capătă în schimb dreptul de a administra, în schimbul obligației de a impune și a apăra ordinea socială în beneficiul egal al indivizilor întregii comunități sociale.

Concepția sociologului Hugo Grotius poate fi considerată prima încercare de expunere sistemică a teoriei dreptului natural. Partea inovativă a acestei teorii constă în proclamarea autonomiei dreptului natural sau rațional, considerat superior și distinct de morală și politică.

Cei mai de văză reprezentanți ai doctrinei dreptului natural și teoriei contractului social au fost: în Anglia, Thomas Hobbes (1588-1679) și John Locke (1632-1704), în Franța, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Ei și-au expus viziunile lor în operele care le aparțin.

Astfel, Thomas Hobbes în lucrarea sa „*Leviathan*” arată că pentru asigurarea și administrarea păcii între oameni trebuie să existe o voință unică a indivizilor, realizată prin renunțarea de către fiecare persoană la propria voință egoistă în favoarea voinței supreme a unui singur individ sau a unei adunări înzestrate cu putere de constrângere. Transferul mu-

tual al dreptului inerent, pe care îl are fiecare individ în calitate de propriul său arbitru, este calificat ca fiind contractul sau pactul social. Vom menționa că contractul social după Hobbes prezintă apariția, dezvoltarea și activitatea statului ca efect al poziției manifestată de toți cetățenii lui.

Concepția lui John Locke este exprimată în lucrarea „*Al doilea tratat despre cărmuire*” și conține ideea, că realizarea contractului social include trei etape: asocierea oamenilor într-o comunitate pentru ași susține împreună drepturile; comunitatea trebuie să fie de acord cu votul majorității; deținătorii de proprietate trebuie să fie de acord cu taxele stabilite.

Astfel, după Locke acolo unde un număr de oameni este reunit într-o comunitate, și fiecare renunță la puterea sa executivă ce decurge din legea naturală și o încredințează forței obștii din care face parte, acolo există o societate civilă sau politică. În același timp, el susținea ideea că nici un individ nu poate fi scos din starea sa naturală și supus puterii politice a altcuiva fără consimțământul său. Singurul mod în care cineva renunță el singur la libertatea sa naturală și întră în legăturile societății civile este acela în care se înțelege cu alți oameni pentru a se alătura și uni într-o comunitate.

În viziunile lui Jean-Jacques Rousseau expuse în lucrarea „*Contractul social*”, considerată de unii comentatori ca fiind contradictorie, cea mai puternică garanție a drepturilor individuale este suveranitatea poporului. Scopul contractului social între stat și indivizi este asigurarea libertății individului, garantarea proprietății private. Poporul, consideră Rousseau, este în drept să limiteze puterea guvernanților, în cazul nerespectării prevederilor contractului social, iar suveranul trebuie să acționeze numai prin legi care sunt acte ale voinței generale [12].

Doctrina *dreptului natural și contractului social* a constituit, în pofida tuturor neajunsurilor sale, un pas înainte în dezvoltarea concepțiilor politice privind modul de conviețuire în societate și edificarea unei guvernări acceptate de membrii societății. Sub influența acestor concepte, s-au desfășurat procesele politice ulterioare. Devenind niște idei-forțe, aceste concepții au mobilizat gândirea politică și practica socială ulterioară la căutarea căilor pentru soluționarea conflictelor sociale și la perfecționarea formelor de guvernare și administrare.

O abordare calitativ nouă a procesului de guvernare și administrare îi aparține lui Charles Louis Montesquieu (1689-1755). În lucrarea sa „*Despre spiritul legilor*” [7] formulează *principiul separației puterilor în stat*. Sugerată încă de Aristotel, enunțată anterior și de către Locke, ideea separației puterilor în stat, în formularea lui Montesquieu se rezumă la faptul că, o concentrare a funcțiilor legislativă, executivă și judecătorească ale statului în mâinile unei singure persoane sau în ale unui grup de persoane este de natură să pună în primejdie libertatea indivizilor și să ducă la tiranie. Remediul pentru o asemenea situație este contrapunerea la puterea tiranică. Această soluție dată de Montesquieu a revoluționat gândirea și practica politică și administrativă ale statelor lumii și a fundamentat esența separației celor trei puteri în stat.

Sub influența doctrinei lui Montesquieu, principiul separației puterilor în stat și-a găsit materializare pentru prima dată în Constituția Statelor Unite ale Americii din 1787, apoi în Constituția Franței din 1791. Acest principiu a devenit ulterior generator de modernizare a sistemelor de guvernare în multe țări ale lumii pe baze democratice.

Aceste abordări consemnau o expresie a maturității gândirii politice iluministe,

reieșind din contextul concret istoric și constituiau o sursă benefică pentru procesul de edificare a unei administrații noi, completamente deosebită de cea din trecut, bazată pe absolutism.

3. Aportul precursorilor la conceperea devenirii științei administrației. O dezvoltare intensă au cunoscut viziunile cu privire la guvernare și administrare în secolul XIX, începutul secolului XX, fiind alimentate de mediul unei dezvoltări ascendente a forțelor de producție care generează, pe de o parte, apariția diferitor doctrine ca liberalismul, conservatismul, marxismul, social-democrația [20], care tratau în mod diferit problemele guvernării și perspectivele evoluției sociale, iar pe de altă parte, realitățile practicii administrative impuneau necesitatea cercetării fenomenului administrativ într-o abordare complexă. Această sarcină putea fi realizată de către o știință specializată, care cu timpul devine *știința administrației*. Ea n-a apărut simultan și pe un loc gol, dar s-a constituit treptat pe baza arsenalului conceptual acumulat pe parcursul istoriei, privind viziunile asupra actului de guvernare și administrare, examinat de noi mai sus, dar și a unor concepții ulterioare asupra cărora ne vom opri în continuare.

În acest sens, putem vorbi de *precursorii științei administrației*, de acei reprezentanți, care alcătuiesc veriga inițială în studierea specializată a administrației publice. Pe parcursul secolului al XIX - lea se manifestă mai multe grupe de precursori ai științei administrației.

Un prim grup îl reprezintă cercetătorii și promotorii *științelor camerale*. Acestea erau niște studii speciale despre administrarea finanțelor publice, care ulterior s-au extins și au cuprins și studierea altor domenii de activitate ale statului și entităților administrative. Aceste studii se întâlnesc în cadrul învățământului universitar din Germania și Austria.

Unul din cameraliști este Lorenz von Stein (1815-1890), economist, sociolog și savant al administrației publice, autor al concepției statului social, profesor la universitățile din Kiel și Viena. În lucrarea sa „*Teoria administrației*” el concepe știința administrației ca pe o știință politică, considerând că cercetarea administrației numai din punct de vedere juridic este incompletă. Stein pleda pentru o abordare politico-juridică a administrației publice. Reprezentanții științelor camerale erau preocupați nu numai de cercetări pur teoretice, dar efectuau și studii aplicative, datorită cărui fapt, Austro-Ungaria a avut pe parcursul secolului al XIX-lea, în viziunea lui Mihai Oroveanu, o administrație bine organizată și eficientă [8].

Un aport considerabil la conceperea fenomenului administrativ a fost adus și de către doctrina franceză. Unul din reprezentanții ei a fost Charles-Jean Bonnin (1772-1846). Lui Bonnin îi aparține lucrarea „*Principiile administrației publice*”, editată în anul 1808 și reeditată de mai multe ori în Franța, Spania și alte țări. Se consideră că știința administrației într-o abordare modernă a apărut în Franța, fondatorul și promotorul ei fiind considerat Bonnin [4]. Un alt reprezentant al doctrinei franceze este Alexandre-Francois Vivien (1799-1854), jurist și om politic francez, ministru al justiției și ministru al lucrărilor publice. Lui îi aparține lucrarea „*Studii administrative*” și mai multe publicații în *Revue des Deux Mondes* [14].

În studiile lor, reprezentanții doctrinei franceze califică știința administrației drept o știință a *principiilor raționale ale administrației*. Această concepție separă știința administrației de dreptul administrativ, pledează pentru cercetarea administrației în complexitatea și dinamica ei, identificând regulile și principiile raționale de desfășurare a procesului administrativ.

Activitățile de cercetare, reprezen-

tanții doctrinei franceze, îl îmbinau cu activitățile de răspândire a cunoștințelor privind administrația publică. Astfel, grație autorității lui Vivien, în funcția de ministru al lucrărilor publice, în Franța s-a înființat, în anul 1848, o școală de administrație care a contribuit mult la răspândirea ideilor și cunoștințelor administrative în mediul societății franceze și care a influențat benefic întregul mediu informațional european, contribuind la amplificarea concepțiilor privind știința administrației.

Se evidențiază în calitate de precursori ai științei administrației și reprezentanții doctrinei administrative americane. Un aport semnificativ, în acest sens, îl are Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), specialist în științe politice cu o bogată carieră academică în învățământul superior american, guvernator al statului New Jersey și cel de-al 28-lea președinte al Statelor Unite ale Americii din 1913 până în 1921. În lucrările sale „*Guvernul Congresului*”, „*Statul*”, „*Guvernul constituțional al Statelor Unite ale Americii*” și altele, Wilson tratează diferite probleme din sfera guvernării și administrației publice, în special promovează ideea că administrația publică este distinctă de puterea politică [18]. Dezvoltarea științei administrației publice americane s-a produs prin deschiderea unei rețele de școli de administrație publică în cadrul sistemului de învățământ universitar. Aceasta a contribuit la efectuarea investigațiilor științifice în domeniul administrației publice și la îmbunătățirea activității administrative practice.

4. Dezvoltarea concepțiilor privind guvernarea și administrația publică în spațiul românesc. Ca expresie de abordare, știința administrației poartă un caracter universal, aceasta reieșind din caracterul universal al administrației publice ca fenomen social. Unele din con-

cepțiile privind guvernarea și administrația publică, elaborate și promovate în țările europene, și nu numai, au fost preluate, adaptate la mediul autohton și dezvoltate de unii reprezentanți ai dreptului administrativ și științei administrației din spațiul românesc.

Astfel, calificarea științei administrației drept o știință a *principiilor raționale ale administrației*, formulată pentru prima dată, după cum s-a menționat deja, de către doctrinarii francezi a fost preluată la intersecția secolelor XIX-XX și în perioada interbelică de către reprezentanții științei românești. Unul din ei a fost Constantin Dissescu (1854-1932), profesor de drept administrativ și constituțional la universitățile din Iași și București, cu studii doctorale în drept realizate la Paris, Franța, personalitate care a deținut funcția de ministru al Justiției și ministru al cultelor și instrucțiunii publice din România, promotor al Constituției din 1923.

În viziunea lui Dissescu, știința administrației trebuie tratată separat de dreptul administrativ. El pledează pentru caracterul pluridisciplinar al științei administrației. În accepțiunea sa, știința administrației cercetează administrația într-o manieră complexă, în dinamica ei multilaterală, având ca scop stabilirea unor reguli, a unor principii raționale, potrivit cărora ar urma să se desfășoare procesul de administrare și de gestionare a afacerilor publice.

Într-o altă abordare, știința administrației este considerată drept o știință politică. Avându-și originea sa încă în concepțiile lui Stein, această abordare a fost preluată și concretizată pentru mediul românesc de profesorul cu studii la Sorbona, Franța, membrul de onoare al Academiei Române, Paul Negulescu (1874-1946), care a activat în sistemul universitar din București și a promovat această știință în sistemul de învățământ

în perioada interbelică. Deși era specialist în dreptul administrativ, Paul Negulescu considera că știința administrației nu are un caracter pur juridic, dar urmărește o analiză mai amplă a administrației din punct de vedere al resurselor, mijloacelor și rezultatelor obținute, formulând niște reguli, care fiind aplicate în activitatea practică sporesc eficiența procesului administrativ, pe când dreptul administrativ studiază normele care reglementează raporturile dintre administrație și administrați.

Paul Negulescu a înființat, în anul 1925, Institutul de Științe Administrative din România cu sediul la București. În cadrul acestui Institut a fost elaborată doctrina românească unitară a științei administrației, se organizau conferințe anuale pe diferite probleme de profil administrativ, au fost stabilite relații cu instituții similare din străinătate. Institutul dispunea de cea mai mare bibliotecă de specialitate din România, având și o publicație trimestrială intitulată „*Revista de drept public*”, care s-a editat în perioada anilor 1926-1943. În această revistă se publicau studii elaborate de autori români, precum și semnate de specialiști recunoscuți din alte țări.

Pentru spațiul românesc importante sunt și concepțiile profesorului Traian Herseni (1907-1980). Fiind reprezentant al școlii sociologice din București, dar beneficiind și de o pregătire juridică temeinică, el a efectuat mai multe studii interdisciplinare în care promovează ideea că valoarea administrației nu trebuie apreciată doar după documentele emise, dar după realizările obținute. În concepția lui Herseni, îmbunătățirea activității administrației trebuie precedată de cercetări științifice, rezultatele cărora urmează să fie implementate în practica administrativă. Întrucât viața socială este complexă și variată care permanent evoluează, se

cere o abordare inter-disciplinară a fenomenului administrativ. Analiza amplă și aprofundată a fenomenului administrativ efectuată de Herseni constituie o cercetare valoroasă atât în domeniul științei administrației, propriu zise, precum și în domeniul sociologiei administrației, îndeosebi în mediul rural, de care dânsul a fost preocupat în mod special [16].

După cel de-al doilea război mondial, știința administrației în spațiul românesc a cunoscut un anumit declin în legătură cu implementarea sistemului totalitar de administrare, care ignora principiile științei administrației, înlocuindu-le cu dogmele unei guvernări totalitare. Aceasta a diminuat cu mult suportul științific al administrației publice și a afectat substanțial activitatea practică a administrației publice.

După 1989, în România, iar după 1991 și în Republica Moldova, știința administrației revine în sistemul de învățământ superior și de cercetare. Aceasta se produce în contextul inițierii procesului de democratizare a societății, care și-a găsit expresie în orientarea spre valorile generale umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea pluralismului politic. Viziunile noi asupra dezvoltării administrației publice puteau fi realizate prin efectuarea cercetărilor științifice și prin pregătirea cadrelor capabile să activeze în condițiile noi create.

Printre studiile fundamentale ale autorilor români vom menționa lucrarea lui Mihai Oroveanu „Tratat de știința administrației” [8]. Este o lucrare fundamentală, care dezvăluie toate aspectele administrației, începând de la definirea noțiunii de administrație, analiza mediului în care activează administrația, identificarea principiilor științei administrației, caracteristica structurii și tipologiilor administrației și terminând cu evaluarea activității resurselor administrației și descrierea menirii documentării administrative.

O altă sursă de referință privind studiul administrației publice este lucrarea lui Ioan Alexandru „*Administrația publică*” [2], care a apărut în mai multe ediții și în care sunt descrise, analizate și apreciate teoriile clasice privind administrația publică, se elucidează aspectele generale privind instrumentele de investigare și tipurile de analiză a fenomenului administrativ, importanța interdisciplinarității în cercetarea administrației publice la etapa actuală.

Vom menționa și lucrarea lui Ioan Vida intitulată „*Puterea executivă și administrația publică*” [19] în care autorul îmbină reușit abordarea problemelor teoretice ale administrației, cum ar fi formele de organizare ale administrației, esența puterii executive și raporturile ei cu administrația publică, cu analiza unor aspecte practice ale activității administrative.

În ultimii treizeci de ani putem vorbi de o evoluție ascendentă a științei administrației în spațiul românesc, inclusiv în Republica Moldova. Printre măsurile care au contribuit la acest proces este și deschiderea în 1993 a Academiei de Administrare Publică [15]. Anume în cadrul acestei instituții de învățământ superior, în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, s-a inițiat, alături de instruirea personalului din serviciul public, cercetarea științifică în domeniul administrației publice. Aceasta s-a făcut pe calea preluării și adaptării principiilor universale ale științei administrației la condițiile sistemului politic și administrativ din Republica Moldova. Printre elaborările autohtone vom evidenția, în primul rând, cele ale profesorului Mihail Platon în care regăsim studii de conceptualizare a proceselor administrative, cu referire la activitatea cadrelor, privind procesul de reformare a administrației publice, unele studii comparate vizând sistemele de ad-

ministrație publică, precum și studii complexe de menire didactică [9].

Un rol deosebit în promovarea științei administrației îi revine revistei metodico-științifice trimestriale „*Administrarea Publică*”. În prim-plan se evidențiază studiile privind teoria și practica administrației publice, rubrică de fond a revistei, care are o pondere sporită și un merit aparte în promovarea științei administrației, dar și rubricile privind analiza politologică, juridică, sociologică, economico-managerială a administrației publice, care asigură o abordare complexă și interdisciplinară a activității administrative [15, p. 242-245].

Constituirea științei administrației autonome s-a produs, după cum vedem, într-o perioadă destul de îndelungată. Pe parcurs au fost elaborate și implementate mai multe concepții privind guvernarea și administrația publică. La etapa actuală, autonomia acestei științe este unanim recunoscută și ca argument servește rețeaua de instituții de învățământ și cercetare în domeniul administrației publice, care practic funcționează în majoritatea țărilor. De rând cu aceasta vom menționa că la nivel european funcționează Institutul

European de Administrare Publică de la Maastricht (Olanda) [11], în cadrul căruia se studiază practica țărilor europene privind activitatea administrativă, se efectuează cercetări științifice și se instruește personalul din administrația publică, iar la nivel internațional activează Institutul Internațional de Științe Administrative cu reședința la Bruxelles (Belgia), care este preocupat de analiza practicii internaționale privind administrația publică, este organizatorul congreselor internaționale de științe administrative.

Prin urmare, la ziua de azi se poate de vorbit despre existența unui sistem național, european și internațional de cercetare și studii administrative. Principalele domenii de preocupare a științei administrației la etapa actuală se referă la reevaluarea rolului statului în procesul de guvernare democratică, activitatea administrației publice și procesele integrative europene, descentralizarea administrativă și creșterea rolului autonomiei locale, democratizarea procesului decizional în administrația publică, colaborarea dintre administrația publică și societatea civilă, problemele sporirii eficienței activității administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Aristotel, *Politica*, București, Editura Didot, 1996.
2. Alexandru Ioan, *Administrația publică*, Ediția a IV-a, București, 2007.
3. Capcelea Valeriu, *Filosofia socială*, București, Pro Universitaria, 2019.
4. Charles-Jean Baptiste Bonnin, *Legacy*. În: https://en.wikipedia.org/wiki/Charles-Jean_Baptiste_Bonnin
5. Ionescu Cristian, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 2001.
6. Machiavelli N., *Principele*, București, Societatea Română de Filozofie, 1960.
7. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, I, București, Editura Științifică, 1964.
8. Oroveanu Mihai, *Tratat de știința administrației*, București, 1996.
9. Platon Mihail, *Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției*, Chișinău, 2017.
10. Platon, *Republica*. În *Opere*, vol. V, București, Editura Științifică, 1986.
11. Polet Robert, *Privire asupra istoriei și dezvoltării Institutului European de Administrație Publică*. În: *Culegerea Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană*, Chișinău, 2004.

12. Rousseau, Contractul social, București, Editura Științifică, 1957.
13. Roșca Sergiu, Din istoria filosofiei Greciei antice, În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 1997, nr. 1.
14. Сабино Кассезе, Развитие административного права в Европе. În: https://dpp.mpil.de/01_2012/01_2012_243_282.pdf
15. Sîmboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș.a., Academia de Administrare Publică la un sfert de veac, Chișinău, 2018.
16. Sîmboteanu Aurel, Teoria Administrației Publice, Chișinău, 2009.
17. Șaptefrați Tatiana, Din istoria gândirii despre conducere. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2012, nr. 2.
18. Șaptefrați Tatiana, Abordări teoretice ale organizării sectorului public. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2016, nr. 2.
19. Vida Ioan, Puterea executivă și administrația publică, București, 1994.
20. Voiculescu Marin, Istoria doctrinelor politice, București, 1992.

Prezentat: 05 februarie 2020.

E-mail: prorector_as@aap.gov.md

BUNA GUVERNARE PRIN PRISMA PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL

GOOD GOVERNMENT IN THE PRISM OF CITIZENS, PARTICIPATION IN THE DECISION PROCESS

DOI: 10.5281/zenodo.3707580

CZU: 325:342.571

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

SUMMARY

The article emphasizes the role of citizen participation in the decision-making process at local level. The article analyzes the needs of citizens' participation in the management of public affairs to ensure good governance at local level. The normative framework that regulates the involvement of citizens in the decision-making process is analyzed. The forms and methods of citizen participation in the decision-making process are described and the responsibilities in this process of both the local public administration authorities and the citizens are analyzed. The benefits of involving citizens in the decision-making process are described.

Keywords: *local public administration, good governance, citizen participation, decision-making process, decision-making transparency.*

REZUMAT

Articolul subliniază rolul participării cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivel local. În articol se analizează necesitățile participării cetățenilor la gestionarea afacerilor publice pentru asigurarea bunei guvernări la nivel local. Este analizat cadrul normativ care reglementează implicarea cetățenilor în procesul decizional. Sunt descrise formele și metodele de participare a cetățenilor în procesul decizional și sunt analizate responsabilitățile în acest proces atât a autorităților administrației publice locale, precum și a cetățenilor. Sunt descrise beneficiile implicării cetățenilor în procesul decizional.

Cuvinte-cheie: *administrația publică locală, buna guvernare, participare cetățenească, proces decizional, transparența decizională.*

Provocările impuse de schimbările din societate la etapa actuală solicită eficientizarea activității sistemului de guvernare locală, orientând-o spre satisfacerea necesităților oamenilor, plasând omul în centrul priorităților. Necesitatea participării cetățenilor la procesul decizional reprezintă o condiție a bunei guvernări la nivel local. Administrația publică locală și societatea civilă din Republica

Moldova trebuie să utilizeze toate modalitățile pe care le are la dispoziție pentru a asigura o abordare participativă a procesului decizional.

Participarea cetățenilor în procesul de guvernare locală este componenta de bază a unei democrații, fiind un mecanism de sporire a transparenței procesului decizional și eficienței actului de guvernare [9]. Necesitatea implicării cetățenilor în luarea

deciziilor este condiționată și de faptul că deciziile luate de autoritățile administrației publice au un impact direct asupra oamenilor. În același context, reformele administrației publice din ultima perioadă au completat funcțiile autorităților administrației publice locale din Republica Moldova cu noi competențe și responsabilități, cele mai multe din acestea fiind dificil de implementat fără sprijinul comunității. Participarea cetățenilor în procesul decizional sporește încrederea cetățenilor în administrația publică locală. În acest sens Abraham Lincoln, unul din cei mai emeriți președinți și oameni de stat ai SUA, spunea că, prin sporirea încrederii cetățenilor în administrația publică locală, cetățenii vor manifesta o tendință sporită de susținere a deciziilor luate.

În același timp, implicarea cetățenilor în procesul decizional responsabilizează autoritățile administrației publice locale și cetățenii deopotrivă pentru implementarea politicilor de dezvoltare a comunităților.

Astfel, într-o comunitate unde cetățenii sunt implicați în procesul decizional, administrația publică locală va:

- împărtăși informațiile într-o manieră onestă, completă și clară; -

- oferi cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opiniile și de a influența deciziile administrației într-un mod corect și deschis; -

- încuraja cetățenii să profite de aceste posibilități;

- argumenta și explica modul în care s-a luat decizia, furnizând toate argumentele care au fundamentat această decizie.

La rândul lor, cetățenii:

- vor înțelege drepturile și obligațiile care le revin pentru a participa la luarea deciziilor la nivel local, decizii care le pot influența direct sau indirect viețile;

- vor fi pregătiți să lucreze onest și constructiv pentru a sprijini reprezentanții administrației publice locale în rezolvarea problemelor.

Autoritățile administrației publice locale,

în baza cadrului normativ și a misiunii pe care o au, sunt direct responsabile de implicarea cetățenilor în procesul decizional. Administrația publică locală organizează și prestează servicii pentru cetățeni. Prin urmare, autoritățile locale trebuie să comunice cu cetățenii în vederea identificării problemelor lor și a elaborării și implementării soluțiilor acestora.

Întreaga activitate a administrației publice locale trebuie să fie orientată pe cetățean. Funcționarii publici și oficialii aleși trebuie să perceapă cetățeanul prin prisma categoriilor [11]:

- **Cetățeanul** este persoana cea mai importantă pentru funcționarul public - prin telefon, prin poștă sau când vine personal;

- **Cetățeanul** nu depinde de autoritățile locale - autoritățile locale depind de el;

- **Cetățeanul** nu este cel care întrerupe din muncă - dar este chiar scopul acestei munci;

- **Cetățeanul** nu este în afara activității APL - dar o parte a acesteia;

- **Cetățeanul** este persoana care comunică dorințele sale administrației publice locale. Menirea administrației publice locale este să le trateze într-o manieră avantajoasă pentru ambele părți.

În același context menționăm că cetățeanul achită taxe și impozite locale, plătește servicii. Cetățeanul are dreptul să cumpere servicii de calitate și să cumpere acele servicii de care are nevoie, iar aceasta o poate face prin participarea directă sau indirectă (prin oficialii aleși de ei) la procesul decizional.

Cadrul normativ al Republicii Moldova asigură dreptul cetățenilor de a participa în procesul decizional, dar în același timp cetățenii au și reponsabilități:

- să observe ce face administrația locală și în ce scop;

- să fie pregătiți să își aducă o contribuție când administrația planifică să facă ceva ce poate să le afecteze interesele;

- să abordeze reprezentanții administrației cu o atitudine pozitivă;

- să manifeste interes în a înțelege problemele, incluzând restricțiile cu privire la ceea ce poate să facă administrația;

- să-și exprime interesele și ideile clar și complet;

- în situațiile potrivite, să încerce să colaboreze constructiv cu oficialii administrației locale pentru a găsi și implementa soluții satisfăcătoare pentru ambele părți.

Participarea cetățenilor la Procesul decizional în Republica Moldova este reglementată de **Constituția Republicii Moldova** [2], care prevede că „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor, iar fiecărui cetățean i se asigură accesul la o funcție publică”. Legea supremă a țării stabilește și drepturile cetățenilor la asociere, dreptul la informare, dreptul de a organiza și participa la mitinguri, demonstrații, dreptul de petiționare.

Cadrul normativ ce reglementează participarea cetățenilor în procesul decizional este completat și de alte legi și acte normative, precum **Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000** [3]. În conformitate cu prevederile acestei legi (articolul 11), autoritățile administrației publice sunt obligate: să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal; să garanteze liberul acces la informație; să respecte termenele de furnizare a informației, prevăzute de lege; să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea.

Legea cu privire la transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008 [4]. În prevederile acestei legi (art. 6) se stipulează că cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul:

a) să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional;

b) să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație;

c) să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor;

d) să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor.

Conform articolul 7 al Legii, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin: a) diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz; b) informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional; c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea; d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii; e) consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii.

Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 [6] conține prevederi importante privind participarea cetățenilor în procesul decizional:

Consultarea populației (art. 8) .

- În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.

- În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității

administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.

- Proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

Transparența ședințelor Consiliului local și publicarea deciziilor (art.17). Cetățenii și organizațiile de cetățeni au dreptul:

- de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;

- de a solicita orice informație referitoare la procesul decizional, inclusiv cunoașterea proiectelor de decizii și a agendei de subiecte pentru discuții ale ședințelor consiliului local și primăriei;

- de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii;

- de a prezenta autorităților publice locale recomandări, din nume propriu sau din numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie, supuse dezbaterilor;

Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003 [7] care stabilește cadrul general și procedurile privind formarea și gestionarea fondurilor publice locale. Din punct de vedere al participării cetățenilor, art. 22 al legii prevede transparența procesului bugetar.

Realizarea unui proces responsabil de participare a cetățenilor la luarea deciziilor aduce beneficii atât autorităților administrației publice locale, cât și cetățenilor:

a) restabilește și construiește încredere între administrația publică locală și cetățeni;

b) ajută administrația locală să devină și să rămână **transparentă** în procesul guvernării;

c) permite fiecărui cetățean să aibă **acces la informații** cu privire la problemele ce trebuie să fie rezolvate;

d) ajută administrația locală să

identifice nevoile comunității mai repede și cu o satisfacție mai mare pentru cetățeni;

e) **încurajează dezbaterile față în față**, astfel încât cetățenii pot auzi direct puncte de vedere diferite;

f) **directionează comunitatea** către o decizie responsabilă, cu suport politic;

g) **conduce comunitatea** către consens și nu către conflict;

h) ajută în **promovarea unui cadru legal nou**, potrivit unui nou mod de cooperare și parteneriat;

i) ajută administrația locală să **rezolve nevoile cetățenilor** înainte de interesele speciale;

j) prin colaborare, administrația locală și cetățenii sunt capabili să facă demersuri creative în abordarea problemelor și oportunităților.

Participarea cetățenilor în procesul decizional presupune o comunicare bidirecțională: *de la administrație către cetățeni și de la cetățeni către administrație*. Analizând tipurile de participare a cetățenilor în procesul decizional, constatăm că acestea se pot clasifica după cum urmează: *furnizare de informații, consultare, dialog, implicare activă*.

În conformitate cu prevederile cadrului normativ analizat, administrația publică este obligată să furnizeze cetățenilor informații privind activitatea și planurile sale și să permită accesul liber la informațiile existente în instituțiile publice. O bună comunicare a administrației către cetățeni necesită timp și resurse, dar se regăsește în încrederea și înțelegerea publică.

Informarea se poate face folosind canalele de comunicare oferite de mass-media: ziare, emisiuni de radio și televiziune, anunțuri publice etc. Informarea se mai poate face folosind întrunirile publice cu caracter oficial sau neoficial, contactele cu diversele asociații și organizații, contactele directe cu cetățenii.

Fluxul de informații de la administrație la cetățeni este importantă, iar lista categoriilor

de informații accesibile cetățenilor include:

Informații despre cum este organizată administrația și despre cum funcționează.

De exemplu:

- departamente, servicii, titluri, fișe de post, numele managerilor;
- descrierea detaliată a responsabilităților diferitelor departamente și direcții;
- informații de contact: cui trebuie să se adreseze pentru soluționarea problemelor, când și unde, incluzându-se și programul de lucru.

Informații despre serviciile pe care administrația le furnizează comunității. De exemplu:

- ce compartiment este responsabil de furnizarea serviciului respectiv;
- cum este organizat compartimentul pentru a furniza serviciul;
- ce servicii sunt finanțate și cât costă ele;
- informații bugetare: au crescut cheltuielile comparativ cu anul trecut?

Informații referitoare la întrunirile în ședință ale consiliului local și celui raional.

De exemplu:

- când vor avea loc ședințele, agenda detaliată a ședințelor;
- cum poate un cetățean să-și înscrie problema proprie în agenda de lucru a ședinței;
- cum sunt luate hotărârile și soluționate petițiile;
- ce etape sunt parcurse și ce decizii sunt luate la fiecare ședință;
- ce comisii are consiliul, cine sunt membrii lor și ce decizii vor fi luate de către acestea;
- când vor avea loc întrunirile comisiilor;
- cum poate un cetățean să-și înscrie problema personală în agenda întâlnirii comisiei.

Informații financiare. De exemplu:

- bugetul administrației publice locale pentru fiecare an, fiind arătate toate veniturile, cheltuielile într-un mod accesibil cetățenilor;
- informații despre modul cum se realizează bugetul la fiecare compartiment;

- informații despre felul cum și când își pot exprima cetățenii părerile asupra cheltuielilor bugetare;

- comparație anuală asupra veniturilor și cheltuielilor.

Trebuie să menționăm că procesul de informatizare a societății a deschis noi posibilități de informare și colectare de informații. Astfel, multe administrații locale și naționale folosesc Internetul ca o modalitate utilă de a furniza și a primi informații prin intermediul site-urilor proprii. Aceste site-uri ale autorităților administrative includ următoarele tipuri de informații:

- descriere a organizației și a misiunii ei;
- planul strategic, incluzând obiectivele pe termen lung și scopurile anuale;
- organigrama;
- informații de contact pentru toate oficiile: numele persoanei de contact, adresa de e-mail, telefon, fax, numerele de mesagerie vocală;
- un ghid de telefon cu nume, locații și numerele de telefon ale angajaților;
- informații despre buget, incluzând circuitul bugetar și oportunitățile de participare a publicului;
- oportunități curente de angajare.

-Consultarea. Consultarea cetățenilor se realizează pentru a identifica necesitățile și problemele lor pentru a evalua prioritățile unor acțiuni și a colecta idei și sugestii pentru elaborarea și implementarea politicilor publice locale. În această ordine de idei, consultarea implică dialogul cu cetățenii și presupune: renunțarea la atitudinea „directivă și dogmatică” a autorităților publice, eliminarea „jargonului profesional” prin folosirea unui limbaj comun, clar și simplu, și folosirea unor tehnici socio-culturale participative, deoarece a-i face pe cetățeni să își exprime opiniile este chiar mai important decât a le explica.

Întâlnirile publice. Aceasta este cea mai clasică metodă privind participarea cetățenilor în procesul de guvernare. Practica țarilor ce și-au ales calea democrației

demonstrează că oamenii se opun adesea întâlnirilor publice, susținând că guvernarea locală este sarcina reprezentanților locali aleși sau numiți, așteptându-se ca ei să-și îndeplinească sarcinile ce le revin. Parțial această interpretare este corectă. Dar alegerile locale au loc o dată la patru ani. Condițiile, oportunitățile, problemele și așteptările se schimbă semnificativ într-o perioadă mult mai scurtă de timp. Este necesar ca liderii politici și responsabilii oficiali să fie în legătură permanentă cu oamenii și între perioadele electorale și să le ofere posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere.

O întâlnire publică se poate realiza cu un număr relativ redus de participanți – un reprezentant al administrației și câțiva cetățeni sau cu un număr mare de participanți – un comitet al reprezentanților, sau membri ai consiliului local și zeci sau sute de cetățeni. Pentru ambele situații, întâlnirea publică are următoarele caracteristici:

- reprezentanții administrației locale au posibilitatea de a educa publicul în legătură cu o anumită problemă – care ar putea să fie, de exemplu, bugetul, protecția mediului, aprobarea contribuțiilor dezvoltării economice ș. a.;

- reprezentanții administrației au posibilitatea de a lua cunoștință cu părerile membrilor interesați ai publicului despre problemele importante cu care se confruntă, și de a câștiga idei care vor facilita procesul decizional sau vor furniza perspective care vor ajuta managementul administrației;

- publicul are șansa să-și exprime opiniile și are posibilitatea să influențeze cursul planurilor administrației publice locale;

- atât reprezentanții administrației, cât și publicul au posibilitatea de a clarifica schimbul de păreri și opinii, iar prin acest proces se educă unii pe ceilalți.

Forumuri. Înainte de desfășurarea unei ședințe a consiliului, forumul poate oferi cetățenilor posibilitatea de a aborda orice problemă care, după părerea lor, necesită

luarea unor măsuri. De obicei, forumul durează maxim o oră. Problemele abordate de cetățeni ajută autorităților administrației publice să își stabilească prioritățile în activitatea lor.

Anunțuri publice. Pentru a informa publicul în legătură cu diferite planuri sau propuneri, se pot afișa anunțuri. Astfel de anunțuri pot fi făcute în locurile tradiționale, cum ar fi ziarele sau radioul, sau în alte locuri. De exemplu, dacă se lansează un program pentru tineret, administrația publică locală ar putea plasa anunțuri în școli sau în centrele pentru distracții. De asemenea, administrația publică locală poate prezenta temporar informații despre proiectele vaste la afișele prin parcuri sau în piețele publice.

Sondaje de opinii. Administrația publică locală trebuie să afle opiniile unor largi categorii de cetățeni. Aceasta se poate face eficient prin sondaje de opinie. Dacă sondajele de opinie sunt expediate prin poștă, le vor primi foarte mulți oameni, care vor afla că părerile lor interesează autoritățile locale. E posibil totuși ca puțini cetățeni să facă eforturi de a răspunde la un sondaj de opinie primit prin poștă, în afară de cazul în care problema este foarte urgentă. Se obțin cele mai bune rezultate la un sondaj de opinie atunci când întrebările se pun prin sondaj direct. Există trei feluri de sondaje de opinie:

1. Sondaje pentru întregul grup.

Când inițiatorii sondajului doresc să descopere realitatea dintr-un grup mai mic, ei realizează un sondaj care se adresează fiecărui membru în parte.

2. Sondaje eșantionate – realizate pe un eșantion reprezentativ.

În general, un sondaj este folosit pentru a evalua opiniile unui grup mai larg, ca, de exemplu, întreaga populație a unei comunități ori o parte însemnată a acesteia. În atare caz, un sondaj este de obicei realizat pe un grup considerat a fi un eșantion reprezentativ al populației, și nu pe fiecare persoană în parte. Astfel, informațiile colectate de la o parte a

populației sunt considerate a fi reprezentative pentru întreaga populație.

3. Sondaje aleatorii.

Pentru a obține rezultate reale, un chestionar trebuie să fie distribuit unei majorități semnificative, unui eșantion reprezentativ pentru populația sondată. Opusul unui sondaj care se realizează pe un eșantion reprezentativ este un sondaj în cadrul căruia chestionarul se distribuie oricui îl solicită. Astfel de sondaje se mai numesc și „sondaje aleatorii”. Rezultatele unor asemenea sondaje pot fi interesante, dar nu constituie o bază reală pentru prezicerea comportamentului unei mari părți a populației.

Sondajele pot fi instrumente importante în planificarea bugetelor administrației, pentru investiții și dezvoltare economică. De exemplu, printr-un sondaj cetățenii pot fi întrebați despre nivelul lor de satisfacție față de serviciile administrației, ca, de exemplu: **reparația străzilor, curățenie, iluminatul străzilor, spațiile publice, colectarea deșeurilor, transportul public** etc.

Căsuța poștală a cetățeanului. Opiniile cetățenilor pot fi adunate în căsuțe poștale, în numeroase locuri publice din localitate. Comentariile cetățenilor trebuie strânse cu regularitate și publicate în buletinul informativ al consiliului.

Grupuri de discuție și întruniri cu caracter neoficial. Funcționarii publici pot lua legătura cu cetățenii, ducându-se efectiv în mijlocul lor și discutând cu ei. Un „focus-grup” reprezintă o întrunire cu caracter neoficial, cu 10-15 cetățeni aleși la întâmplare, pentru a se exprima opinii, priorități și interese în legătură cu o problemă sau cu un proiect la nivel local. Cel care facilitează întrunirea le pune întrebări cetățenilor și nu încearcă să-i îndrepte către o anumită concluzie.

În afară de grupurile de interes, administrația locală poate lua legătura cu cetățenii, organizând întâlniri cu caracter mai puțin oficial. În Marea Britanie este un lucru

obișnuit ca funcționarii publici să-i întâlnească pe cetățeni la bodegă; în Statele Unite, funcționarii publici organizează întâlniri la o cafea.

Colaborarea cu mass-media. Mass-media ar trebui considerată un instrument eficient pentru lărgirea dialogului dintre cetățeni și funcționarii publici. Mijloacele de informare în masă pot fi folosite atât pentru a-i asculta pe cetățeni, cât și pentru a vorbi cu ei. De exemplu, în Europa și în Statele Unite, mulți funcționari din administrația publică locală sunt gazdele unor emisiuni radiofonice în timpul cărora cetățenii dau telefon și vorbesc despre problemele locale sau despre dificultăți generale cu care se confruntă. Se fac și în Republica Moldova unele încercări în acest domeniu, dar deocamdată la un nivel insuficient pentru a avea un impact pozitiv asupra soluționării problemelor locale.

Planificare participativă. Aceasta este poate cea mai sofisticată abordare a participării cetățenilor. În planificarea participativă, administrația locală îi consideră pe liderii locali și pe cetățenii interesați parteneri egali în dezvoltarea planurilor și proiectelor. Punctul-cheie este *identificarea tuturor celor interesați* în mod real și aducerea lor „la masa de discuții” chiar de la începutul procesului de planificare. Într-un astfel de proces, liderii administrației locale și personalul consiliului trebuie să faciliteze o discuție care să conducă la identificarea intereselor și a problemelor, înainte de a căuta soluții.

De exemplu, în locul unui personal profesionist care să stabilească, în spatele ușilor închise, prioritățile și proiectele de salubritate. O abordare a planificării participative ar aduna personalitățile importante pe plan local, cum ar fi oamenii de afaceri, specialiștii în domeniul mediului, pensionarii, pentru a discuta împreună soluțiile. Procesul trebuie să aibă un caracter continuu și regulat. Liderii administrației locale și personalul consiliului au răspunderea de a cerceta aceste soluții și de a le transforma în opțiuni pentru proiecte.

Trebuie căutat acordul prin consens pentru luarea hotărârilor în privința priorităților. Utilizarea acestei metode solicită de la funcționarii publici locali putere și înțelepciune de a-și da seama când este cazul să își exercite autoritatea și să ia hotărâri în mod independent. Când problemele sunt controversate și când trebuie luate hotărâri dificile, o abordare a problemei prin colaborare poate fi o metodă eficientă de obținere a unui sprijin larg pentru schimbările necesare.

Audierile publice. Audierile publice reprezintă un instrument democratic pentru realizarea autonomiei locale și constau în consultarea cetățenilor privind problemele

de interes public, în vederea identificării celor mai stringente probleme sociale. Audierile publice reprezintă un tip special de întâlniri cu cetățenii și sunt adecvate pentru problemele majore ce țin de politica publică locală [10].

Participarea cetățenilor în procesul decizional este esențială pentru o bună guvernare. Într-o societate democratică puterea supremă aparține poporului, prin urmare guvernul necesită participarea publică pentru a governa eficient. Administrația publică locală deschisă este unul din pilonii societății democratice, iar claritatea și transparența procesului de guvernare locală aduc beneficii pentru întreaga comunitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Balan O., Șaptefrați T., Popovici A., [et al.], Administrația publică locală. Acad. de Administrare Publică, Chișinău, 2018, p. 81-83.
2. Constituția Republicii Moldova. Moldpres, Chișinău, 2002.
3. Legea privind accesul la informație, nr. 982 din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
4. Legea cu privire la transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
5. Legea cu privire la libertatea de exprimare, nr. 64 din 23.04.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118 din 09.07.2010.
6. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
7. Legea privind finanțele publice locale nr.397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-267 din 19.08.2016.
9. Richard C. Box, Democracy and Public Administration. M. E. Sharpe, New York, 2007, p. 107.
10. Șaptefrați T., Balan O., Savca T., [et al.], Instrumente de bună guvernare la nivel local. Ghid practic, Chișinău, 2017, p.161.
11. Șarban D., Matei L., Dincă D., Participarea cetățenească în luarea deciziei. Manual de instruire. București, 2002, p.15-25.

Prezentat: 21 februarie 2020.

E-mail: tsapte17@gmail.com

Societatea civilă și statul de drept



REGIMUL JURIDIC AL RECOMANDĂRILOR COMISIEI DE LA VENEȚIA

LEGAL REGIME OF RECOMMENDATIONS COMMISSION FROM VENICE

DOI: 10.5281/zenodo.3707585

CZU: 341.176(4) :342.4

Silvia GORIUC,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Andrei GUȘTIUC
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In accordance with its internal regulations, the purpose of the European Commission for Democracy through Law is to issue opinions, both on its own initiative and (most often) at the request of the authorized institutions (to request such opinions) of the state.

The recommendations of the Venice Commission may be issued in the form of studies, amicus curiae reports, reports and practical guidance for its previously issued opinions.

Commission's recommendations are „soft law”, is non-binding legal instruments, so in contemporary international law there is a tendency to supplement or replace the traditional „hard law” (that is to say, the traditional mandatory law) with soft law (that is, apparently non-legal norms).

Therefore, the article aims at a scientific analysis of how the Republic of Moldova understands the legal nature of the Venice Commission recommendations.

Keywords: *Venice Commission, Republic of Moldova, opinions, amicus-curiae, recommendations, consequences, sanctions.*

REZUMAT

În conformitate cu reglementările sale interne, scopul Comisiei Europene pentru democrație prin drept este de a emite avize atât din proprie inițiativă, precum și (de cele mai dese ori) la solicitarea instituțiilor autorizate (să solicite astfel de avize) ale statului. Recomandările Comisiei de la Veneția pot fi emise sub formă de studii, rapoarte amicus curiae, rapoarte și îndrumări practice pentru avizele sale emise anterior.

Recomandările Comisiei au caracter de „soft law”, adică instrumente juridice fără caracter obligatoriu, însă în dreptul internațional contemporan se atestă o tendință de a completa sau de a înlocui legislația tradițională „hard law” (adică legislația tradițională obligatorie) cu norme de soft law (adică cu norme juridice aparent non-obligatorii).

Prin urmare, articolul are drept scop analiza științifică a modului în care Republica Moldova înțelege caracterul juridic al recomandărilor Comisiei de la Veneția.

Cuvinte-cheie: *Comisia de la Veneția, Republica Moldova, opinii, amicus-curiae, recomandări, consecințe, sancțiuni.*

Comisia Europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) este una din instituții ale Consiliului Europei.

Scopul principal al Comisiei de la Veneția (Comisia) este de a oferi asistență în domeniul unde politicul interferează cu jurisprudența.

Pentru moment, Comisia are 61 de state-membre: 47 de state-membre ale Consiliului Europei și alte 14 state.

În conformitate cu reglementările sale interne, scopul Comisiei Europene pentru democrație prin drept este de a emite avize, atât din proprie inițiativă, precum (de cele mai dese ori) la solicitarea instituțiilor autorizate (să solicite astfel de avize) ale statului.

Recomandările Comisiei de la Veneția pot fi emise sub formă de studii, rapoarte amicus curiae, rapoarte și îndrumări practice pentru avizele sale emise anterior.

Opiniile Comisiei de la Veneția au devenit, în mod special, cunoscute publicului din Republica Moldova în ultimii ani. Cu precădere, se are în vedere opinia Comisiei de la Veneția privind reforma electorală (trecerea la votul mixt în Republica Moldova) și cea cu privire la decizia de dizolvare a Parlamentului Republicii Moldova (7-8 iunie, 2019).

Cu referire la decizia de dizolvare a Parlamentului Republicii Moldova, Comisia de la Veneția a constatat că drepturile șefului statului, precum și ale Parlamentului au fost afectate grav de numărul și viteza mare cu care Curtea Constituțională (CC) a luat decizii în chestiuni foarte sensibile, având repercusiuni semnificative asupra instituțiilor de stat.

Totodată, Comisia de la Veneția califică drept „fără precedent” maniera în care CC a calculat că termenul de trei luni pentru formarea guvernului a însemnat 90 de zile și a expirat pe 7 iunie, în vreme ce calculul general acceptat arată că acest termen a expirat pe 9 iunie, adică după trei luni ca-

lendaristice de la confirmarea rezultatelor alegerilor. „De aceea, investirea Maiei Sandu pe 9 iunie a respectat termenul legal”, se mai spune în comunicat.

Comisia de la Veneția amintește faptul că, în condițiile Legii supreme, șeful statului poate dizolva Parlamentul, dacă nu se formează guvernul la timp, dar aceasta este ultima măsură la care se poate recurge. Însă dacă părțile care reprezintă o majoritate au ajuns la o înțelegere privind formarea guvernului, ceea ce s-a și întâmplat în Republica Moldova, dizolvarea Parlamentului poate fi considerată o încălcare a obligațiilor constituționale ale președintelui ca actor neutru.

„Robustețea instituțiilor de stat, se mai spune în comunicatul citat, poate fi subminată serios, iar funcționarea democratică a instituțiilor statului poate fi compromisă în mod ireparabil dacă aceste instituții nu adoptă deciziile în limitele autorității și responsabilității pe care le au” - o aluzie la deciziile intempestive ale CC.

De menționat, că opiniile Comisiei de la Veneția cu referire la deciziile Curții Constituționale din luna iunie 2019 au fost formulate cu titlu de excepție, pornind de la faptul că Republica Moldova ajunsese într-o criză constituțională profundă.

Adevărul este că, de regulă, Comisia de la Veneția se abține de la interpretarea deciziilor curților constituționale naționale. În acest sens este relevantă opinia Comisiei de la Veneția CDL-AD(2010)44 cu referire la situația constituțională din Ucraina, emisă în decembrie 2010, prin care s-a reținut: „Nu este misiunea Comisiei de la Veneția să revadă deciziile curților constituționale naționale, care sunt instituțiile cu autoritate pentru a oferi interpretarea finală a Constituției. Ca urmare, Comisia se abține să ia vreo poziție referitor dacă decizia Curții Constituționale este sau nu legală”.

Totuși, în cazul Republicii Moldova s-a făcut o excepție. Prin această excepție, Co-

misia de la Veneția a stabilit un precedent – posibilitatea interpretării deciziilor curților constituționale naționale și, efectiv, emiterea de recomandări de remediere în adresa respectivelor curți.

Comun pentru toate formele de recomandări emise de Comisia de la Veneția este faptul că absolut toate **nu au caracter obligatoriu din punct de vedere juridic**.

Atât în doctrină, cât și în practică, se afirmă că recomandările Comisiei au caracter de „**soft law**”, adică instrumente juridice fără caracter obligatoriu.

Cu referire la „**soft law**”, vom menționa că în dreptul internațional contemporan se atestă o tendință de a completa sau de a înlocui legislația tradițională „**hard law**” (adică legislația tradițională obligatorie) cu norme de **soft law** (adică cu norme juridice aparent non-obligatorii).

Conceptul de **soft law** include norme juridice care nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic sau care nu sunt obligatorii decât într-o măsură foarte limitată și nu au o forță executorie/sanțiune suverană, dar oferă totuși alți stimulenți pentru conformare și oferind astfel o eficacitate extinsă.

Instrumentele juridice non-obligatorii (soft law) nu conferă formalitate juridică și cu atât mai mult, nu conferă obligativitate juridică. Acestea, de regulă, includ evaluări critice, persuasiune morală, recomandări etc.

Totuși, în ce privește opiniile Comisiei de la Veneția, obligativitatea lor, de cele mai dese ori, poate reieși din simplul fapt că, în procesul elaborării acestor opinii, Comisia se bazează pe prevederile Convenției Europene pentru Drepturile Omului (CEDO) și practica Curții Europene pentru Drepturile Omului (CtEDO), dar și pe alte tratate și instrumente legale internaționale.

Un alt aspect care oferă legitimitate atât Comisiei de la Veneția, precum și recomandărilor sale, ține de faptul că membrii săi

participă în activitatea Comisiei în virtutea numirii lor de către statele-membre, adică de guvernele lor respective.

Faptul că recomandările Comisiei de la Veneția urmează a fi puse în aplicare de către statele în adresa cărora au fost emise recomandările, care astfel trebuie să respecte cerințe cu referire la standardele democrației și a statului de drept, nu se consideră, astfel, o ingerință a Comisiei în afacerile suverane ale statelor în cauză.

Sub aspect procedural, aprobarea recomandărilor Comisiei de la Veneția se face în ședința plenului cu o majoritate simplă de voturi. În practică însă, recomandările sunt aproape întotdeauna aprobate prin unanimitate, proces care este facilitat în mare măsură de faptul că recomandările nu sunt obligatorii.

Totuși, impactul recomandărilor Comisiei de la Veneția asupra statelor cărora li se adresează, poate fi privit multiaspectual și multidimensional, de cele mai dese ori fiind vorba de un **impact indirect**. Câteva dintre cele mai importante idei pentru a ilustra cele menționate.

1. Comisia de la Veneția rezumă activitățile sale în rapoarte anuale, care sunt prezentate **Consiliului de Miniștri al Consiliului European**. Prin urmare, Consiliul de Miniștri este familiarizat cu recomandările ce au fost adresate statelor în cauză și, în special, în ce măsură statele respective s-au conformat recomandărilor Comisiei.

2. Comisia de la Veneția își pune la dispoziție opiniile și documentele conexe importante, publicându-le pe site-ul său web. Cu toate acestea, gradul în care publicul este conștient de activitatea Comisiei este diferit. În timp ce în unele țări din Europa Occidentală Comisia de la Veneția este puțin cunoscută printre jurnaliști și politicieni, iar activitatea sa este rar raportată, ea are o prezență publică mai mare în alte țări, mai ales est-europene. Opiniile care afectează aceste state sunt raportate, în principal,

de către **mass-media neguvernamentale** (presa, radio, internet). De regulă, analizele și recomandările elaborate de Comisia de la Veneția își găsesc drumul în câmpul de luptă al opiniei publice, unde sunt folosite pentru a susține argumentele **opoziției politice sau de ONG-uri**, precum și de guvernul însuși.

3. Opiniile Comisiei de la Veneția, sunt utilizate pe scară largă de către **Curtea Europeană pentru Drepturile Omului**. Având în vedere că opiniile Comisiei nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, acestea nu pot fi utilizate de către CtEDO ca sursă de standarde direct aplicabile. Acestea fiind spuse, CtEDO folosește opiniile Comisiei ca sursă de informare, precum și orientări normative și empirice. De asemenea, este posibil ca Curtea să caute în acest fel să consolideze motivarea deciziilor sale. Spre exemplu, în perioada 2001-2012, în deciziile emise de către CtEDO au fost făcute 71 de referințe la opiniile Comisiei de la Veneția. În altă ordine de idei, destul de frecvent CtEDO solicită Comisiei de la Veneția anumite comentarii, care iau forma de *amicus curiae*. Prin urmare, la adoptarea deciziilor sale, CtEDO va face uz de opiniile emise de către Comisia de la Veneția.

4. Pe de altă parte, interrelația dintre Comisia de la Veneția și CtEDO se manifestă și pe dimensiunea inversă, ceea ce înseamnă că membrii Comisiei, în procesul emiterii recomandărilor sale, trebuie să se bazeze pe **jurisprudența CtEDO**. Cu alte cuvinte, recomandările Comisiei nu ar fi fost eficiente dacă nu ar face referințe la deciziile CtEDO. Totuși, nu întotdeauna există o legătură de cauzalitate dintre opiniile Comisiei și deciziile CtEDO. Spre exemplu, în martie 2012 Comisia de la Veneția a elaborat un aviz cu privire la Legea Federației Ruse privind întrunirile, care a fost criticată pe scară largă la nivel internațional. În avizul său, Comisia a respins,

printre altele, procedura de notificare și reglementările prohibitive, pe care le-a calificat drept o încălcare parțială a prevederilor art.11 al CEDO. Comisia a caracterizat Legea respectivă drept una ce nu garantează o protecție suficientă împotriva liberului arbitru. Ulterior, CtEDO a examinat această Lege, pronunțându-și hotărârea în iulie 2012. În decizia sa motivată CtEDO nu a citat această opinie sau alte opinii-recomandări ale Comisiei de la Veneția. De asemenea, CtEDO a încercat să evite să-și exprime raționamentul într-un mod în care ar ridica îndoieli cu privire la conformitatea Legii cu prevederile CEDO, oferind totodată câteva sugestii abstracte cu privire la modul de abordare a riscului de abuz.

Cu referire la reacția statului față de recomandările Comisiei de la Veneția și implicit respingerea respectivelor recomandări, analiza diverselor speze, informații ale experților și surse doctrinare au relevat următoarele:

1. Nivelul scăzut al informației;
2. Existența unui dialog de lungă durată;
3. Existența unei influențe limitate din partea Comisiei;
4. Indicatori de eficiență a recomandărilor emise de către Comisie.

În rândurile ce urmează vom evidenția specificul fiecărui aspect menționat mai sus.

1. **Nivelul scăzut de informație.** Cu regret, în doctrină și în diverse rapoarte este rareori examinată, cel puțin sistematic, situația punerii în aplicare sau respingerii de către statele vizate a recomandărilor emise de către Comisia de la Veneția. Deși sesiunile plenare ale Comisiei de la Veneția au mereu un punct pe ordinea de zi „Urmărirea deciziilor anterioare ale Comisiei de la Veneția”, aceasta este de obicei doar o scurtă intervenție verbală, iar cele mai importante rezultate fiind înregistrate în

procesul-verbal. Foarte rar când în procesul-verbal se specifică dacă un stat concret a ținut cont completamente de recomandările Comisiei de la Veneția.

2. Existența unui dialog de lungă durată. În acest sens, Comisia de la Veneția încearcă să mențină un dialog de lungă durată cu autoritățile publice ale statului vizat. Ideea este de a încuraja respectarea recomandărilor Comisiei prin educarea continuă a elitelor politice locale. Este relevantă opinia Comisiei de la Veneția cu referire la efectele dialogului de lungă durată cu Albania – „Problemele recurente cu desfășurarea alegerilor democratice în Albania nu pot fi rezolvate doar prin modificări în legislația electorală. Orice îmbunătățire semnificativă a calității procesului electoral nu se va realiza fără o schimbare de atitudine și practici ale principalelor grupuri politice și liderilor lor”.

3. Existența unei influențe limitate din partea Comisiei. În acest fel, Comisia de la Veneția subliniază existența unei probleme fundamentale. Comisia constată că poate analiza și compara texte de norme și sugera modificări, dar ea nu are influență directă asupra condițiilor de bază care determină aplicarea practică a normelor în statul căruia i se adresează respectivele recomandări.

O premisă fundamentală a activității Comisiei de la Veneția este caracterul prezumtiv că doar prin sinergia mai multor factori cumulativi se pot produce schimbări treptate, chiar și acelea care devin evidente doar într-o perspectivă de lungă durată. Acestea, de regulă, includ:

a) comunicarea cu reprezentanții statului și cu organizațiile sale politice și sociale, spre exemplu, atunci când sunt întreprinse vizite de lucru și de documentare;

b) publicarea de opinii și supunerea acestora pentru discuții de către public;

c) oferirea de laude și încurajări ca răspuns la reacțiile din partea sistemului juri-

dic relevant, adesea concretizate în opinii drept „...un pas în direcția corectă...”.

d) menționarea situațiilor din statul dat în opiniile și avizele sale ulterioare;

e) participarea la seminarii și conferințe științifice.

Indicatori de eficiență a recomandărilor emise de către Comisie.

Gradul în care opiniile Comisiei de la Veneția sunt eficiente nu depinde în nici un caz de aspectul convingător al argumentelor Comisiei. Constatăm că, uneori, Comisia de la Veneția se bazează pe „soft power”, adică puterea moale a persuasiunii.

Opiniile Comisiei de la Veneția, cum ar fi cele exprimate prin recurgerea la *amicus curiae*, solicitate de curțile constituționale naționale într-o acțiune juridică specifică sunt în interesul acestor curți și a statelor în ansamblu. În astfel de evaluări, intervenția Comisiei de la Veneția este una restricționată și limitativă, de regulă. De obicei, Comisia nu face decât să evalueze problema juridică abstractă care a fost adusă în fața instanței, prin prisma standardelor europene, dar fără a încerca să ofere o interpretare a dispozițiilor specifice.

Studiul practicii Comisiei de la Veneția a relevat faptul că, unele instanțe constituționale solicită avize cu privire la interpretarea dreptului constituțional național, iar altele pur și simplu sunt interesate la general de compatibilitatea dreptului intern cu standardele europene aplicabile.

În urma analizei practicilor Comisiei de la Veneția, se impune formularea următoarelor **concluzii**:

1. Din punct de vedere juridic, opiniile și recomandările Comisiei de la Veneția poartă un caracter de recomandare.

2. Comisia de la Veneția nu dispune de un instrument coercitiv împotriva statelor care nesocotesc opiniile și recomandările sale.

3. Totuși, responsabilitatea statelor intervine pe dimensiunea politică, asupra

guvernelor naționale fiind pusă o presiune enormă din partea partenerilor de dezvoltare și a structurilor instituționale, atât din partea Consiliului Europei, precum și din partea Uniunii Europene.

4. În unele cazuri, respingerea recomandărilor Comisiei de la Veneția de către guvernele naționale poate avea drept efect suspendarea finanțării unor programe de dezvoltare din partea Uniunii Europene sau altor structuri europene și internaționale. În acest sens, este relevant exemplul anului 2017, atunci când guvernarea din Republica Moldova a nesocotit recomandările Comisiei de la Veneția cu referire la modificarea legislației electorale și introducerea votului mixt. Drept rezultat, Uniunea Europeană a suspendat ajutorul macrofinanciar de 100 de milioane euro destinat Republicii Moldova.

5. Constatăm că, în cazul unor state cu democrație firavă, cum este cazul Republicii Moldova, Comisia de la Veneția va trata cu suspiciune și cu mare atenție une-

le acțiuni ale guvernării, sub aspectul constatării dacă au avut loc sau nu derapaje antidemocratice.

6. Concluzia capitală a cercetării realizate este că, așa cum a demonstrat practica Republicii Moldova, guvernarea care va respinge recomandările Comisiei de la Veneția, le va nesocoti și va încerca să facă abstracție de ele, va fi eventual răsturnată și eliminată de către societate, cu sprijinul moral al actorilor instituționali europeni și internaționali.

7. În fine, în lumina situației din luna iunie 2019 din Republica Moldova, Comisia de la Veneția ar urma să-și reconceptualizeze regimul său juridic de activitate și să introducă în statutul său mențiunea că, în cazul statelor cu un regim democratic în devenire, Comisia de la Veneția este în drept sau chiar obligată să se expună asupra unor decizii ale curților constituționale naționale de natură să aducă atingeri grave principiilor fundamentale democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia de la Veneția: „În mod clar condiții de dizolvare a parlamentului nu au existat în Republica Moldova pe 7 sau 8 iunie 2019”. A se vedea: Radio Europa Liberă Moldova În: <https://moldova.europalibera.org/a/30012646.html>. Accesat: 18.10.2019.

2. Hoffmann-Riem Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. În: The European Journal of International Law Vol. 25 nr. 2. Ed. Oxford University Press, 2014. pp. 579-597.

3. Implementation of Recommendation by Venice commission, OSCE/ODIHR stated in the Armenia Preliminary Joint Opinion on the Electoral Code as amended on 30 June 2016. Ed. Helsinki Citizens' Assembly Vanadzor Office. Strasbourg, 2016, 19 p.

4. Republic of Moldova Joint Opinion Nr.884/2017 on the draft Laws on amending and completing certain legislative acts (Electoral system for the election of the Parliament). European Commission for Democracy Through the Law Opinion nr. 884/2017. Strasbourg/Warsaw, 19 June 2017, 20 p.

5. Republic of Moldova Opinion Nr. 954/2019 on the Constitutional situation with particular reference to the possibility of dissolving Parliament. European Commission for Democracy Through the Law Opinion Nr. 954/2019. Strasbourg, 24 June 2019, 18 p.

6. Schnutz Rudolf. The Venice Commission. În: Intergovernmental Organizations. Nr. 39 (iulie, 2010). Ed. International Encyclopaedia of Laws. Alphen aan den Rijn, 2010, pp.151-163.

7. Venice Commission Annual Report of activities 2018. Ed. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe, 2018, 145 p.

8. Venice Commission: the dissolution of Parliament in the Republic of Moldova did not meet the required conditions. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe, Ref.DC116(2019). În: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680950b36 (accesat la data de 15.12.2019).

Prezentat: 14 februarie 2020.

E-mail: teodorina@rambler.ru

TIPURI NETRADIȚIONALE DE STAT ȘI DREPT

NON-TRADITIONAL TYPES OF STATE AND LAW

DOI: 10.5281/zenodo.3707596

CZU: 340.1+342.2

Boris NEGRU,
doctor în drept, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article analyzes, from the historical perspective, different non-traditional types of state and law: during the transition period, the Islamic State and law (Islamic), the police state, the imitative state (the imitation of the state). The analysis is performed based on the consultation of a wide range of specialized literature, as well as of their own analytical observations.

Keywords: *state, law, transitional period, Muslim, Qur'an, police state, state*

REZUMAT

În articol se analizează, din perspectiva istorică, diferite tipuri netradiționale de stat și drept: în perioada de tranziție, statul și dreptul musulman (islamic), statul polițienesc, statul imitativ (imitația statului). Analiza este efectuată în baza consultării unei game ample de literatură de specialitate, precum și a propriilor observații analitice.

Cuvinte-cheie: *stat, drept, perioadă de tranziție, musulman, coran, stat polițienesc, stat imitativ.*

Statul și dreptul perioadei de tranziție.

Această calitate se atribuie statelor și sistemelor de drept care nu se încadrează în sistemul existent al tipurilor istorice de stat și drept și se află la intersecția unor tipuri istorice diferite. Ca regulă, aceste state și sisteme de drept apar în urma unor tulburări sociale de proporție (revoluții, lovituri de stat, războaie, reforme radicale nechibzuite până la capăt etc.). Starea de tranziție a statului și dreptului nu e ceva neobișnuit, ieșit din comun sau, cu atât mai mult, excepțional. Aceasta e o stare comună caracteristică statelor și sistemelor de drept care obiectiv există în toate societățile și în toate regiunile lumii. Ea se întâlnește pe parcursul întregii istorii de dezvoltare a statului și dreptului. Calitatea de stare de tranziție statul și dreptul o capătă în situația când acestea se află între două tipuri istorice distincte, urmând să treacă la unul din ele.

Statelor tranzitorii le sunt caracteristice următoarele trăsături. În primul rând, statele acestei perioade nu au o bază socială solidă, stabilă, fapt ce determină caracterul lor provizoriu, de durată relativ mică.

În al doilea rând, acestor state le este caracteristică o stratificare socială exagerată, prezența unor interese sociale, diametral opuse, lipsa unei pătri sociale mijlocii care ar putea asigura statului stabilitate.

În al treilea rând, aceste state au o economie tranzitorie specifică, cum ar fi, bunăoară, trecerea de la o economie haotică la una civilizată, de la o economie planificată centralizată la o economie de piață.

În plan politic, acestor societăți le pot fi caracteristice anumite blocuri sociale, cum ar fi, de exemplu, cazul statelor care s-au eliberat de jugul colonial în a doua

jumătate a secolului XX, unde diferite pătri sociale s-au unit, având ca bază interesul național general.

Practica internațională de dezvoltare statală ne convinge în faptul că nu au existat state care să nu fi trecut prin perioade de tranziție. E altceva că acestea, la diferite popoare, la diferite etape de dezvoltare istorică, pot fi mai scurte sau mai îndelungate.

Pentru orice țară, perioada de tranziție constituie o etapă specială de evoluție nu numai a statului și dreptului, ci și a societății însăși, pe baza căreia acestea apar, se dezvoltă, își schimbă substanțial toate aspectele. Procesul tranzitoriu, de la un tip istoric de stat și drept la altul, e unul complex, multidimensional, contradictoriu. Aflându-se în centrul procesului respectiv și având o influență majoră, statul, ca regulă, urmează să soluționeze două sarcini complexe ce se condiționează reciproc. Una din ele e bogată de reorganizare a mecanismului statal, de schimbarea esenței, conținutului, structurii, formelor, metodelor și mijloacelor de activitate. Cea de-a doua sarcină se referă la schimbarea societății, reformarea economiei, stabilirea unor noi orientări în politica internă și externă, formarea unei noi ideologii etc.

De remarcat și faptul că, la una și aceeași etapă de dezvoltare istorică, deosebim perioade de tranziție ce se deosebesc radical unele de altele. Acest lucru se observă și la etapa contemporană. Astfel, perioadele de tranziție a unor state din Africa, Asia, America Latină se deosebesc esențial de perioadele de tranziție a statelor din Europa Centrală și de Est. Același lucru poate fi spus și despre statele care au apărut în urma prăbușirii imperiului sovietic, dezmembrării altor state, cum ar fi cazul fostei Iugoslavii. Având ca bază diverse ideologii, diverse niveluri de dezvoltare istorică, sarcinile propuse pentru perioada de tranziție de către aceste state

pot fi cele mai diferite. Ca urmare, rezultatele tranziției acestor state uneori pot fi chiar diametral opuse.

Politologul englez A. Aslund consideră că pot fi posibile patru moduri de abordare a problemei tranziției și, evident, fiecărui mod de abordare a problemei poate să-i corespundă modelul său de stat de tranziție [1, p. 181].

Primul mod de abordare a problemei constă în faptul că, determinând locul și rolul statului în perioada de tranziție, acestuia i se atribuie un rol exagerat de mare; el este privit ca un stat atotcuprinzător, stat care poate să se implice în toate problemele societății. O asemenea abordare a rolului statului în perioada de tranziție se asociază cu un stat totalitar și, evident, nu are nici o perspectivă.

Al doilea mod de abordare a problemei locului și rolului statului în perioada de tranziție, pornește de la premisa conform căreia statul este totalmente corupt și e chemat să exprime voința și să apere interesele elitei corupte ce se află la putere. Asemenea exemple de state ne pot servi țările din lumea a treia și unele țări ce se află în perioada de tranziție de la socialism spre capitalism.

Al treilea mod propune constituirea și funcționarea unui stat liberal, activitatea căruia trebuie să fie îndreptată inițial spre asigurarea societății cu toate cele strict necesare.

Acest mod, în viziunea experților occidentali, este cel mai răspândit și se consideră cel mai de perspectivă în perioada de tranziție de la o economie planificată, strict centralizată spre o economie de piață, adică de trecere de la socialism spre capitalism.

Al patrulea mod se bazează pe ideea statului social-democrat, care urmează să ia locul statului socialist. Particularitatea distinctă a acestui stat se manifestă mai întâi de toate, prin faptul că statul acesta

își asumă cel mai înalt grad de răspundere socială față de populație [1, p. 181].

Teoria statului social-democrat e strâns legată de asemenea teorii, cum ar fi, de exemplu, teoria statului social, teoria statului prosperității generale, teoria capitalismului poporului ș. a.

Statul și dreptul musulman (islamic).

În literatura juridică de specialitate, de obicei, se vorbește frecvent despre dreptul musulman (islamic). Despre particularitățile statului musulman, deși se vorbește, nu se menționează nimic ca despre un tip istoric de stat. Totuși, multe din particularitățile acestuia ca un stat contemporan și faptul că în prezent, conform datelor Organizației Conferinței islamice (OCI), există 56 de țări în care islamul fie că e practicat de majoritatea locuitorilor, fie că e religie de stat [4, p. 313], ne conving în necesitatea recunoașterii unui asemenea tip istoric de stat și drept.

Se știe că *islamul* [3, p. 146-163; 14] este o mare religie a lumii, care a apărut în Orientul Mijlociu, după iudaism și creștinism. A fost propovăduită mai întâi în Arabia de către profetul Mahomed, în secolul VII. Cuvântul arab *islam* înseamnă „renunțare, supunere” și arată care este ideea fundamentală a religiei islamice: credinciosul *musulman* acceptă „să renunțe la voia lui pentru voia lui Allah”. Allah (*în arabă*, Dumnezeu) este văzut ca fiind unicul Dumnezeu, creatorul, susținătorul și salvatorul lumii. Voia lui Allah, căreia oamenii trebuie să i se supună, este adusă la cunoștința acestora prin intermediul scrierilor sfinte, adunate într-o singură carte, *Coranul*, pe care Allah i-a relevat-o lui Mahomed, trimisul său pe Pământ. Islamul îl consideră pe Mahomed ultimul dintr-un lung șir de profeți (Adam, Avraam, Moise, Iisus și alții), afirmând că mesajul acestuia completează și desființează în același timp revelațiile atribuite profeților ce i-au precedat.

Chiar de la apariția islamului, Mahomed a insuflat părtașilor săi conștiința unei identități de grup și a legăturii dintre membrii acestuia, datorată credinței. Această conștiință a unității s-a dezvoltat în parte și din cauza persecuțiilor la care adepții noii religii erau supuși la Mecca. Remarcabila dimensiune socio-economică a practicilor religioase islamice a jucat și ea un rol important în consolidarea acestei legături de credință. Termenul *islam* începe să definească o comunitate – stat în 622, când profetul Mahomed se instalează la Medina, unde învățăturile sale sunt acceptate fără rezerve. În această perioadă, islamul și-a definit caracterul specific de religie care îmbină atât aspectele spirituale, cât și pe cele laice ale vieții, încercând să impună reguli atât în relația individului cu Dumnezeu, cât și în relațiile dintre oameni în cadrul unei organizări sociale bine conturate.

Astfel, au fost create nu doar o doctrină religioasă islamică, ci și o jurisprudență islamică, un stat islamic și alte instituții care să conducă această comunitate.

Baza social-economică a conceptului islamic despre stat are ca fundament prevederile Declarației universale islamice privind drepturile omului din 19 septembrie 1981, ce rezultă direct din Coran. Astfel:

- în activitatea lor economică, toți oamenii au dreptul să se folosească de bogățiile naturale, care sunt bunuri date de Allah. Oamenii au dreptul să dispună de mijloacele de existență, în conformitate cu legea (*șaria*). *Șaria islamică* sau legea musulmană se referă la totalitatea poruncilor sau interdicțiilor din Coran și din Sunnah (stilul de viață al profetului Mahomed);

- fiecare om are dreptul la proprietate, pe care o posedă individul sau împreună cu alte persoane. În cazul unor necesități de ordin social general, naționalizarea

unor mijloace economice este legitimă;

- doctrina serviciilor sociale, înțelese ca ușurare a suferințelor și ajutorare a celor aflați în nevoi, face integral parte din învățătura islamului. Săracii au dreptul la o anumită parte din averea bogăților. Acest lucru se face printr-o taxă obligatorie, numită *zakat* (în arabă, purificare; denumirea indică faptul că o astfel de plată face averea ce-i rămâne unui om să fie pură din punct de vedere religios și legal). Dania aceasta, adică zăcatul este unicul impozit permanent pe care îl impune Coranul și se plătește anual, în mărime de 2,5% în cereale, vite și bani, în dependență de averea fiecăruia. Statul colectează *zakat*, care este folosit mai ales pentru a-i ajuta pe săraci. Coranul, însă menționează și alte scopuri ale zăcatului: răscumpărarea prizonierilor de război musulmani, plata datoriilor mari, plata salariilor colectorilor de impozite (și, prin extensie, a celor din învățământ și sănătate) și crearea unor locuri de adăpost pentru călători.

Toate mijloacele de producție urmează să fie utilizate pentru satisfacerea intereselor întregii comunități sociale (*Umma*); ele nu pot fi neglijate sau administrate rău. În scopul asigurării unei economii echilibrate și evitarea exploatării, legea islamică interzice monopoliile, limitează activitatea comercială, interzice camăta. Dumnezeu promite prosperitate celor care le dau săracilor, acest fapt fiind privit ca un credit pe care Dumnezeu îl face să crească mult mai mult decât dobânda pe care ar avea-o din camătă. Să strângi bani fără să le dai ce li se cuvine săracilor atrage pedepsele cele mai grele pe lumea cealaltă, acest fapt fiind considerat una dintre cauzele majore ale decăderii societăților pe lumea asta. Din aceste considerente doctrina socio-economică propagă ideea unei comunități puternic consolidate a credincioșilor, care sunt declarați „frați unii într-alții”. Musulmanii sunt descriși ca

fiind „comunitatea de mijloc ce mărturișește pentru omenie”, „cea mai bună formă de comunitate produsă pentru omenire”, a cărei funcție este „să impună binele și să interzică răul”. Sunt puse în evidență cooperarea și „sfaturile bune” în cadrul comunității, iar adversarii din cadrul comunității trebuie să fie combătuți și înfrânți chiar și cu forța armelor, dacă problemele nu pot fi rezolvate prin convingere și arbitraj [3, p. 150];

- În societate sunt admise toate formele de activitate economică, cu condiția că acestea nu aduc prejudicii intereselor comunității (*Ummei*), nu încalcă legile și nu atentează la valorile islamice.

Seminarul internațional cu tema: „Statul și politica în condițiile islamului”, organizat între 3-6 august 1983, la Londra, de Institutul Musulman pentru cercetare și planificare, a adoptat o Declarație cu privire la conceptul ordinii islamice, din care rezultă unele trăsături esențiale ale statului musulman. Printre acestea se evidențiază următoarele două trăsături:

1) toată puterea aparține, în exclusivitate, lui Allah și de aceea orice stat musulman, subordonat puterii și ideologiei islamice, prin însăși natura sa se opune conducerii de către Allah;

2) religia și politica (practica politică) constituie un tot întreg și, ca urmare, orice interpretare a islamului, având ca bază separarea religiei de politică, este inadmisibilă pentru *Umma* – statul musulman unic, creat în baza islamului [16, p. 105-106].

Remarcăm și următoarele trăsături caracteristice statului musulman.

Islamul nu recunoaște ierarhia clericală și nu are un conducător religios. Există, totuși, instituții religioase și centre de pregătire care au învățați (*șeici*) renumiți în toată lumea. În plus, în toate țările musulmane există un învățat religios (*mufti*) numit de stat, ale cărui sfaturi

și interpretări (*fatwa*) se bucură de mare autoritate. Mișcările islamice în dezvoltare dar și diferiți credincioși apolitici nu mai recunosc aceste autorități controlate de stat. Dimpotrivă, ei cred în predicatori independenți. Alături de șeicii populari cu pregătire clasică, există și predicatori care pledează pentru un nou stil și își cuceresc audiența prin mijloace media, precum televizorul, internetul, casetele ș. a.

Islamul își găsește reflectare directă în simbolurile statului, în constituții, regulamente fundamentale. Astfel, drapelul Arabiei Saudite conține Shah adah: „Nu există nici un alt zeu în afara lui Allah, iar Mahomed este trimisul Său”. În Regulamentul din 1992, adoptat în Arabia Saudită, se consfințesc următoarele: „Bazele sistemului puterii” (art. 1): „Regatul Arabia Saudită este un stat arab suveran. Religia lui este islamul. Constituția o constituie cartea sacră a Atotsupremului Allah și Sunnah Procului Său”.

Subordonarea statului principiilor islamului este proclamat direct în constituțiile din Maroc, Tunisia, Siria, Mauritania, Iran, Pakistan; codurile civile ale Egiptului, Siriei, Irakului propune judecătorilor să completeze lacunele legilor, urmând principiilor dreptului musulman. Legile Indoneziei prevăd corespunderea instituțiilor dreptului principiilor islamului.

O particularitate a statului musulman o constituie prezența unui șef de stat cu o putere exagerat de mare. Ca urmare, în multe state s-a păstrat monarhia absolută sau dualistă (Regatul Arabia Saudită, Sultanatul Oman, șeihatele Peninsulei Arabia, Maroc). Forma republicană de guvernământ, de cele mai multe ori, îmbracă veșmântul unei republici superpresidențiale (Algeria, Egipt, Irak, Liban, Libia, Sudan, Mauritania, Yemen). Prezintă interes guvernarea duală în Iran. Deși Republica Islamică Iran are un parlament ales democratic și un șef de stat, puterea

acestora este mult redusă. Un „*consiliu al gardienilor*”, format din 12 bărbați trebuie să aprobe toate legile și reglementările, verificând compatibilitatea lor cu islamul. Liderul religios, conducătorul suprem este ales de către adunarea experților și deține cea mai mare autoritate. El este comandantul suprem al forțelor armate, numește judecătorii, tot lui aparținându-i decizia finală în cadrul disputelor. Ayatallahul Khomeini, fost lider spiritual al revoluției islamice din Iran din 1979, conducător suprem până în 1989, este venerat și la ora actuală.

În mecanismul de stat al țărilor musulmane un rol special revine armatei. Uneori influența armatei asupra sistemului politic se manifestă prin prezența organelor comandamentelor supreme ale armatei, care exercită mai multe funcții ale statului.

Specific pentru statele musulmane e și faptul că unele funcții, caracteristice statului, sunt îndeplinite de autorități nestatale. Astfel, în majoritatea absolută a monarhiilor din Golful Persic activează *judecătorii ale șariatului islamic*. În „Cartea despre judecători”, scrisă în sec. X și păstrată până în prezent, se menționează că funcția de judecător e o activitate dumnezeiască, îl înalță pe om, îi acordă acestuia stimă și respect; a fi judecător înseamnă a îndeplini o obligațiune religioasă față de comunitatea credincioșilor. Pe de altă parte, funcția judecătorească inspiră omului neliniște sufletească și teamă. Îndeplinirea acestei funcții se înțelege, de fiecare, ca fiind o adevărată încercare și năpastă [15, p. 14]. Încă la etapa islamului timpuriu se preîntâmpina că judecătorul care va comite nelegiuiri „va fi tăiat fără cuțit”; „din trei judecători, doi se vor duce în iad și doar unul în rai”; „a tinde să fii judecător e o prestație, deși funcția e plătită bine” [15, p. 14-15].

Într-o situație specială nimerește și oricare alt jurist din lumea musulmană.

În legătură cu aceasta, autorul francez L. Milliot menționa: „Un jurist musulman este deprins să gândească că dreptul e construit din decizii concrete ce se pronunță zi cu zi, rezultând din necesitățile concrete ale momentului, și nu din principiile generale înaintate *a priori*, din care, mai apoi, se decide pentru fiecare situație. El va evita să facă generalizări și chiar să dea definiții” [8, p. 441, 448].

Formal, statul musulman are la bază egalitatea tuturor membrilor societății. Deosebiri și privilegiile bazate pe poziția în trib sau de rasă au fost respinse atât în Coran, precum și în renumita „Cuvântare de rămas-bun” a profetului Mohamed, pe care a ținut-o cu puțin timp înainte de moarte. Toți oamenii sunt, astfel, considerați „copii cu drepturi egale ai lui Adam” și singura diferență recunoscută în ochii lui Dumnezeu se bazează pe faptele bune și pe pietate. Străvechea instituție arabă a răzburării inevitabile (*tha'r*) – potrivit căreia cel care era executat nu era neapărat ucigașul, ci un individ de același rang cu cel ucis – a fost anulată. Idealul preislamic etic de bărbăție a fost înlocuit cu unul mai uman, de virtute morală și credință [3, p. 150-151]. Cu toate acestea, conform unei legi, adoptate în 1981, în Republica Islamică Iran, 199 articole ale acesteia revin la prevederile islamice tradiționale ale dreptului penal: folosirea pe larg a pedepsei capitale, biciuirea, baterea cu pietre a vinovatului, pedeapsa conform legii talionului. În multe privințe, în același mod s-a procedat în Pakistan, Sudan, Mauritania.

În general, legea penală islamică tinde să îi surprindă pe cei care nu cunosc cerințele clare ale unui proces (de exemplu, cel puțin patru martori), aplicând pedepse foarte aspre pentru anumite infracțiuni, precum omorârea cu pietre a soțului sau soției care a comis adulter. Totuși, aplicarea lor, nefiind categorică, este exercitată doar în puține țări musulmane [4, p. 313].

Trăsături specifice sunt caracteristice, practic, în toate ramurile dreptului musulman. Așa, de exemplu, islamul propovăduiește căsătoria, iar Coranul consideră celibatul un fapt absolut excepțional. De aceea, monahismul ca mod de viață este aspru criticat în Coran. Poligamia, practică în Arabia preislamică, este permisă de Coran, care limitează însă numărul soțiilor simultane la patru, iar această permisiune este condiționată de faptul că tuturor soțiilor trebuie să li se facă dreptate.

Potrivit eticii generale a Coranului, legătura maritală se bazează pe „dragoste reciprocă și milă”, iar soții sunt considerați „fiecare podoabă celuilalt”. Legile moștenirii, prescrise de Coran, tind și ele să confirme ideea unei familii centrale – soț, soție și copii, precum și părinții soțului.

Dreptul părinților de a fi bine tratați este clar evidențiat în islam, iar Coranul proslăvește pietatea filială, și în special dragostea față de mamă, ca o virtute importantă.

Începând cu mijlocul secolului al XIX-lea, în multe state musulmane are loc reformarea legislației. Acest proces are loc în domeniile în care conflictele cu prevederile tradiționale islamice sunt mai slabe.

După al Doilea Război Mondial, au loc schimbări esențiale în diverse ramuri ale dreptului musulman. Tot mai mult, se vorbește despre procesul de *aculturație juridică*, care desemnează „procesul de interacțiune a două culturi sau tipuri de cultură, precum și modificările care se produc ca urmare a comunicării dintre ele. Exegeza de specialitate precizează faptul că „aculturația” reprezintă mai mult decât simplul „contact” cultural; aculturația presupune interacțiunea dintre cele două culturi, întrepătrunderea acestora și efectul lor sintetic, nu o simplă „întâlnire”, „atingere” a celor două entități culturale. Astfel, aculturația se prezintă ca un proces social complex, care include aspecte pri-

vind „înlocuirea unor elemente culturale, combinarea unor elemente în complexe culturale noi, respingerea totală a unor elemente” [2, p. 18]. Efectul principal al aculturației juridice constă în transplantarea în sistemul juridic autohton a elementelor juridice străine. Ca urmare, în dreptul musulman și-au găsit oglindire o serie de prevederi normativ-juridice, în special, din sistemul dreptului romano-germanic, sistemul european. În această ordine de idei, sunt semnificative schimbările radicale care au avut loc în Turcia. Astfel, Imperiul Otoman, care a dominat timp de peste 600 de ani, s-a destrămat în 1918, după ce revoluția Junilor Turci i-a precipitat dispariția. Turcia a fost proclamată Republică în 1923, sub conducerea lui Mustafa Kemal Atatürk, iar califatul a fost abolit în 1924.

S-ar părea, că lumea musulmană își cedează pozițiile, se află într-un proces de decădere. Încă din 1917, unul din reformatorii moderni ai islamului Muhamed Iqbal a menționat că „musulmanii din ziua de azi preferă să hoinărească fără scop prin valea misticului elenico-persan, care ne învață să închidem ochii față de realitatea dură din jurul nostru și să ne fixăm privirea pe ceea ce este descris ca „iluminare”. Reacția sa a fost severă: „Din punctul meu de vedere, această automistificare, acest nihilism, de a căuta realitatea acolo unde nu există, este un simptom fiziologic, care îmi dă o idee despre decadența lumii musulmane” [10, p. 411]. Referindu-se la această problemă, profesorul francez René David scrie: „Orice urmă a dreptului musulman tradițional a dispărut în țările musulmane, care, se pare, tot mai mult își construiesc dreptul lor după maniera occidentală? Și rezultă din aceasta că, poate fi omis dreptul musulman din rândul marilor sisteme contemporane de drept ale lumii? Care nu ar fi progresul atins de țările musulmane în procesul de reconstru-

ire a dreptului conform modelului occidental, ar trebui să ne ferim de asemenea concluzii radicale. Cei mai experimentați autori, de asemenea, ne preîntâmpină de acest lucru: „Ultimul cuvânt în discuțiile cu privire la recepția instituțiilor de drept occidental, spune L. Milliot, va fi, probabil ... islamizarea lor” [8, p. 414]. Pentru aceasta există toate premisele:

- la începutul secolului XXI, islamul este cea mai răspândită religie din punct de vedere geografic. În prezent, 69% dintre musulmani trăiesc în Asia, 27% în Africa și aproape 3% în Europa;

- islamul se propagă ca o comunitate religioasă pe care Dumnezeu a împuternicit-o să impună omenirii legile Lui prin intermediul *jihadului* (în arabă, războiul sfânt). E suficient să ne amintim că numai la un secol de la moartea profetului Mohamed adepții săi au reușit să aducă o mare parte a popoarelor lumii – din Spania până în Asia Centrală și India – sub stăpânirea unui imperiu arabo-musulman. În prezent, musulmanii alcătuiesc a doua comunitate religioasă ca mărime din lume, după cea creștină;

- există o tendință conservatoare, care pune accent pe importanța caracteristicilor externe, precum vestimentația, acoperirea capului și respectarea îndatoririlor religioase. În plus, în secolul XXI, a devenit un obicei ca tot mai multe femei educate în Occident, să accepte de bună voie islamul și să-și acopere capul. Nu poate fi trecut cu vederea nici fluxul mare de emigranți din țările musulmane și, ca rezultat, crește vertiginos numărul musulmanilor din țările occidentale. Acest lucru se întâmplă în condițiile în care natalitatea băștinașilor din aceste țări este în descreștere. Prognoza demografică la nivel european nu este deloc încurajatoare. Până în anul 2050 populația celor 28 de state care fac parte din Uniunea Europeană se va micșora cu șapte la sută. Italia care are as-

tăzi 58 de milioane de oameni, va avea în anul 2050 doar 45 de milioane, iar Germania care număra 83 de milioane, va avea la sfârșitul secolului 52 de milioane.

În Europa sunt astăzi 35 de pensionari la 100 de persoane apte de muncă. În 2050 vor exista 75 de pensionari la 100 de oameni apti de muncă [11, p. 51]

Musulmanii, conform dreptului internațional umanitar, respectat de țările occidentale, pretind și își deschid numeroase moschei pe teritoriul statelor occidentale, în timp ce pe teritoriul de baștină a lor, cu excepția unor țări, acest lucru pentru adepții altor culte categoric este interzis. La etapa actuală apar numeroase grupări teroriste care urmăresc să răspândească prin violență sistemul democratic occidental. Astfel, rețeaua teroristă islamică Al-Qaeda, o rețea fundamentalistă totalitară și fără frontiere, și-a propus drept scop să curețe lumea arabă și, în ultimă instanță, lumea întregă de „păgâni” și să impună o teocrație în conformitate cu legea islamică. Ceea ce distinge această rețea teroristă islamică este caracterul său global și descentralizat. Spre deosebire de terorismul internațional din trecut, Al-Qaeda depinde prea puțin de stat, fiind susținută financiar de afaceri din umbră și de diverse fundații. Recrutarea noilor adepți nu cunoaște limite naționale. Grupările și adepții Al-Qaeda sunt răspândiți în toate regiunile lumii, ceea ce face ca rețeaua să fie foarte flexibilă și mobilă în acțiunile ei.

Toate acestea, permit să concluzionăm că tipul istoric de stat și drept musulman nu numai că ocupă un loc important în realitatea juridică internațională, ci chiar are șanse reale de a deveni un tip istoric dominant.

Statul polițienesc. Problematika *statului polițienesc (Polissistaat)* este puțin studiată. Și mai puțin această problemă se studiază prin prisma tipurilor istorice de stat. Acest nihilism are loc în condițiile

în care statul polițienesc ține nu numai de trecut, ci și de prezent și mai are șanse reale de a supraviețui. Evident, cuvântul „polițienesc” derivă de la cuvântul „poliție”, iar ultimul, la rândul său, derivă din grecescul „polis”, care înseamnă Cetate în sensul de Stat: polis-ul sau cetatea semnifică, pe de o parte, „o unitate”, o societate globală, deosebită de alte polisuri, pe de altă parte, semnifică organizarea cetății în calitatea sa de sistem politic sau de „politia”, cum îi spuneau vechii greci, la care „politia” înseamnă, atât comunitatea autonomă propriu-zisă față de alte comunități, cât și propria sa organizare, adică regimul politic” [12, p. 152]. Această accepțiune a noțiunii de „politia” ca formă de organizare statală, de regim politic a unui stat, dar și de realizare practică a sa ni s-a transmis până în prezent prin noțiunile de „politică” și „poliție”. Între aceste două categorii există strânse legături, căci domeniul de activitate a poliției, văzută și înțeleasă ca o autoritate publică (minister, comisariat) sau ca o instituție statală, coincide practic cu cel al politicii interne. Prin intermediul poliției statul, pe de o parte, realizează funcția de apărare și garantare a ordinii și liniștii sociale, iar, pe de altă parte, manifestă presiune și represiune împotriva guvernaților. Ultima semnificație, ca regulă, dă o imagine mai mult negativă decât pozitivă asupra poliției. Acest lucru se răsfânge și asupra statului, când e vorba de statul polițienesc.

Statul polițienesc se caracterizează prin condițiile speciale de apariție a lui și prin destinația sa specială, care și determină identificarea sa ca tip istoric netraditional de stat. În unele condiții și realități istorice, cum ar fi cazul Franței, Germaniei, statul polițienesc apare și se manifestă ca garant și instrument de constituire a națiunii, contribuind la desăvârșirea procesului de formare și consolidare a acesteia, luptând cu particularismul și asigurând uni-

rea cnezatelor, provinciilor, pământurilor etc. naționale într-un stat centralizat național. Necesitatea statului național centralizat decurge din faptul că dezvoltarea economiei cere existența unui instrument care să favorizeze cuprinderea populației într-o piață națională, nedivizată care să asigure unirea în limitele frontierelor sale a tuturor membrilor comunităților naționale și care să sprijine procesul obiectiv de formare a limbii și culturii naționale.

În alte condiții, cum ar fi cazul Rusiei, Austro-Ungariei, statul polițienesc apare în calitate de formă politică de organizare a imperiului, a regimului politic al unui stat chemat nu numai să asigure ordinea într-un imens spațiu neomogen din punct de vedere etnic, să garanteze intacte neștirbite frontierele existente, ci să și dicteze, să impună tuturor voința imperială. După cum menționează profesorul rus V. I. Cervoniuk, condițiile apariției statului polițienesc în Rusia au fost specifice. Istoricii susțin apariția statului polițienesc pe timpul reformelor lui Petru I, sau în așa-numita perioadă a dictaturii educative. Constituirea unui stat polițienesc autentic e determinată de formarea în Rusia a unui sistem administrativ centralizat de comandă (a doua jumătate a secolului XVIII) [16, p. 109]. Acest stat polițienesc, în opinia profesorului A. B. Vengherov, a continuat să existe și în anii „puterii sovietice”, când la unele etape de evoluție a statului, „forma sovietică de guvernare a transformat statul într-o monarhie, acesta devenind dictatura unui singur om, dictatura „Secretarului General al PCUS”. Puterea „Marelui conducător al Statului sovietic, puterea Secretarului General – constituie o nouă formă a monarhiei nelimitate, absolute” [13, p. 254].

Statul polițienesc este statul în care se impune puterea executivă, chiar dacă acest lucru e în detrimentul celorlalte două puteri: puterea legislativă și puterea

juducătorească. Este statul în care autoritatea administrativă, în mod discreționar și cu o libertate de decizie mai mult sau mai puțin completă, poate să aplice tuturor toate măsurile pe care le consideră ca utile. Acest stat se bazează pe bunul plac al conducătorului: nu există nici o adevărată limită juridică pentru activitatea puterii, nici o reală protecție a cetățenilor față de putere. Puterea administrativă comandă și decide totul: nu există probleme pe care ea nu ar putea să le influențeze, să le impună rezolvarea, nu există norme juridice care ar limita-o. Astfel, „statul polițai, chiar dacă acordă un loc întins dreptului, acest drept este lipsit de orice element de ambivalență, de reciprocitate. Plasat sub semnul unilateralității el nu este decât expresia supremației statale, învelișul puterii acesteia, servind impunerea obligațiilor față de administrați, statul polițienesc nu este în schimb și izvorul constrângerii față de guvernanți și administrație. Dreptul statului polițienesc este un drept pur instrumental, asupra căruia dispune de o totală stăpânire, fără a fi ținut sau obligat să respecte norme superioare care să i se impună, servind doar pentru a se impune obligații administrațiilor, fără ca în schimb să fie sursa de constrângere pentru administrație, el este expresia condensată a întregii puteri administrative” [6, p. 68].

Din cele spuse, rezultă că în statul polițienesc rolul dominant revine indiscutabil puterii executive, iar instrumentul acestei puteri, poliția, dobândește un prim loc în administrația țării. Susținătorul acestei doctrine este Cristian Wolff (1679-1754), filosoful oficial de stat al lui Frederic cel Mare, regele Prusiei. În concepția statului polițienesc, statul apare ca factorul hotărâtor în voința oamenilor. Șeful statului cere cea mai desăvârșită supunere, nu în numele său personal, ci în numele statului pe care-l servește. Scopul statului este prosperarea tuturor, fericirea poporului.

Sunt cunoscute spusele lui Frederic cel Mare: „Poporului, ca și unui copil bolnav, trebuie să-i arăți, ce acesta urmează să mănânce și să bea”. Astfel, puterea, indiferent care i-ar fi forma sau originea, are dreptul nelimitat de a face orice. Această doctrină, de origine medievală, aplicabilă necondiționat statului polițienesc, își găsește referință chiar la începutul secolului XX, când în 1910 „împăratul Wilhelm al II-lea într-un discurs ținut la Koblenz, repetă vechea formulă medievală, că el deține puterea de la Dumnezeu și de la sabia sa și că nu are să dea socoteală nimănui aici, pe pământ, de modul cum a exercitat puterea, ci numai divinității care l-a investit” [9, p. 77].

Statul polițienesc este statul în care lipsesc tradiții politice și juridice stabile, înrădăcinate în activitatea autorităților publice, fapt ce stimulează, sau, mai precis spus, provoacă structurile statale să utilizeze metode ilicite, polițienești, iar pe cetățeni și asociațiile lor îi impune în situația când aceștia sunt nevoiți să se abată de la prevederile legii. O asemenea practică se întâlnește tot mai frecvent și devine chiar obișnuită pentru statul polițienesc. Lipsa tradițiilor politice și juridice stabile, licite, formează acel vacuum, gol care obiectiv pun statul și structurile sale într-un regim funcțional special. Ca urmare, statul polițienesc se caracterizează nu numai prin faptul **ce el face**, ci, principalul, **cum face** [16, p. 110].

Statului polițienesc îi este caracteristică o ierarhizare strictă a puterii executive care se extinde neconținut în toate domeniile. Ca urmare, aparatul de stat devine tot mai numeric și costisitor. Un loc substanțial în mecanismul statal revine armatei, poliției, securității, închisorilor, adică aparatului represiv. S-ar părea, că statul polițienesc e „un stat puternic”. În realitate, însă, e un stat slab, neputincios. Se știe, că puterea statului e direct proporțională cu

puterea poporului, cu posibilitățile reale ale fiecărui cetățean. În această ordine de idei, Oskar Lafontaine și Chiste Müller de la Institutul Friedrich Ebert din Germania au ajuns la concluzia că este necesar „un stat puternic”, care să dispună de pârghii suficiente „pentru a îndeplini sarcini de ordonare, clar delimitate și descrise”. Totodată ei atrag atenția că implicarea statului trebuie să fie moderată, deoarece în cazul în care „posibilitățile sale de intervenție limitează posibilitățile de acțiune ale cetățenilor prea mult, atunci statul pierde din autoritate și din credibilitate” [5, p. 77].

Statul imitativ (imitația statului). În opinia teoreticienilor, statul se caracterizează prin câteva elemente sau dimensiuni istorice și politice cumulate calitativ. Acestea stau la baza oricărui stat și fără ele statul e de neconceput. La ele se atribuie teritoriul, populația (națiunea), puterea publică exclusivă sau suverană (suveranitatea). Ele condiționează atât apariția, cât și dispariția statului. Fără acestea, un stat nu poate fi considerat ca **existent**.

Statul inexistent este lipsit de elementele de fapt pe care le presupune natura sau obiectul său și în absența cărora el este imposibil de închipuit atât din punct de vedere logic, cât și din punct de vedere juridic. Astfel, statul inexistent **este numit numai impropriu** „stat”, căci în realitate el constituie doar o farsă, un simplu simulacru de stat. E vorba, propriu-zis, de o imitație, de o reproducere, o contrafacere artificială a statului. Cu asemenea „state” ne confruntăm în cazul unor dezmembrări teritoriale, separatism, cum ar fi cazul așa-numitei republici moldovenești nistrene, create artificial de forțele proimperiale ruse. De fapt, după același scenariu, forțele proimperiale ruse au creat două „state” pe teritoriul Georgiei, iar, mai apoi, „republica Lugansk” și „republica Donețk”, pe teritoriul Ucrainei. Evident, toate aceste „republici” nu sunt decât niște pseudo-

state. Nulitatea lor nu este nevoie să fie prevăzute de constituție, nici declarată de judecător, căci în o asemenea ipoteză pretinsul „stat” este din start inexistent, reproducând nici un efect juridic.

Acesta e *primul sens* în care poate fi vorba de *imitația statului*, de *statul imitativ*. Despre statul imitativ mai poate fi vorba și în *alt sens*, la care ne vom referi în continuare.

În viziunea profesorului V. I. Cervoniuk, statul imitativ „e statul, activitatea și rezultatul practic al căruia contravine destinației sale sociale” [16, p. 114]. Un asemenea stat poate apărea și poate să existe la diferite etape de dezvoltare istorică, inclusiv și la etapa actuală. Un asemenea stat tinde să-și păstreze imaginea unui stat civilizată, să-și dovedească cursul său spre un stat democratic de drept. Atributele externe ale acestui stat își găsesc reflectare și în constituție. Activitatea practică a statului, însă, ne convinge în altceva: statul doar imitează realizarea celor prevăzute de constituție.

Prevederea constituțională, conform căreia puterea aparține poporului, în statul imitativ semnifică altceva: „Puterea politică și puterea publică au fost acaparate de cei cu bani; ei sau interpușii lor fac și desfac totul. Democrația noastră formală este învelișul derutant al **pluto-crației cenzitare** instalată la toate nivelurile care produc profit... Poporul a devenit o entitate abstractă, impersonală. Cei ce pretind a-l reprezenta fac și desfac alianțe politice, alegându-se... între ei. „Lupta” dintre adversari este jocul de scenă al înțelegerilor de culise menite să-i permanentizeze în pozițiile de decizie” [7, p. 137-138].

Separarea formală a puterilor și activitatea statului mărturisesc despre imitarea separării, deoarece puterea reală e concentrată în mâinile elitei, interesele căreia le reprezintă și le realizează sta-

tul. Voința statului, exprimată în legi sau acte normative ale guvernului, iar, deseori, prin intermediul hotărârilor instanțelor judecătorești, și este voința elitei – a unui grup relativ mic de oameni (care au legalizat, prin intermediul statului și administrației sale, grupurile criminale, reprezentanții slugarnici ai mijloacelor de informare în masă, marii financiari, bancheri, interesele cărora coincid cu cele ale reprezentanților elitei) [16, p. 114].

Statul imitativ permite adoptarea unor legi democratice, care exprimă voința generală și nu interesele corporative ale elitei guvernante. Însă, datorită faptului că puterea reală aparține structurilor executive, aceasta dă posibilitatea de a bloca acțiunea efectivă a legilor și a le reduce la nimic prin intermediul organelor executive ale puterii. Ca rezultat, chiar dacă unii consideră dreptul ca o codificare a moralității, bazată în mare parte pe credința creștină, se constată, în final, o reală distanțare a dreptului de morală și religia creștină.

Reformele, proclamate și reclamate pe larg, au un caracter declarativ. Mai mult ca atât, ele doar sunt realizate în măsura în care întăresc și mai mult pozițiile și puterea elitei guvernante. Concursurile, declarate pe larg, pentru ocuparea unor posturi vacante sunt, evident, formale, deoarece din timp se știe cine urmează să le câștige.

Lupta cu criminalitatea, reformele sistemului judecătoresc și a procuraturii, a altor organe de ocrotire a normelor de drept, are loc doar în limita prin care acestea nu atentează la pozițiile-cheie ale elitei. Pot fi intentate numeroase dosare penale, sute și sute de oameni trași la răspundere penală, inclusiv și în rândul celor suspuși (dar care, din anumite motive, nu mai sunt necesari sistemului). Dar aceasta se face pentru spectatorii interni și externi, în scopuri propagandiste, pen-

tru a convinge societatea că autoritățile publice sunt combinate, vigilente, nu trecu vederea nici o încălcare a normelor juridice, luptă necruțător și efectiv pentru un „stat democratic, de drept”.

Statul imitativ acceptă pluralismul politic și ideologic, pluripartitismul, permite activitatea instituțiilor democratice și chiar opoziția, la guvernare. Însă toate acestea sunt admise doar în măsura în care nu dispun de surse, mijloace eficiente, posibilități reale pentru a schimba starea reală de lucruri. Plus la toate, ele creează un decor social democratic convenabil diriguitorilor.

Imitarea unor activități „rodnice” e caracteristică nu numai autorităților publice supreme, ci și autorităților publice centrale și locale, organizațiilor și instituțiilor statale. Un așa stat își naște și tipul special al funcționarilor publici. Aceștia sunt agresivi, orgolioși, înfumurați, fără spirit de inițiativă constructivistă, lingușitori și,

ca regulă, nu prea cu studii serioase, adică necărturari, orientați ferm nu spre a atinge rezultatul scontat prin mijloace licite, ci doar să imiteze activitatea care direct contravine scopurilor sociale utile.

În aceeași manieră, în aceeași măsură, cu un ritm sporit au loc reformele economice: schimbarea formelor de proprietate, restructurarea economică, naționalizarea și denaționalizarea, deschiderea unor bănci economice, întărirea cursului valutei naționale ș. a. Sunt impresionante, cel puțin pentru public, succesele economice pe arena internațională, atragerea capitalului și a investițiilor străine. Poate, nu prea impresionantă e activitatea financiară a statului imitativ, poate că dispar miliarde și pentru aceasta e mai oportună lipsa transparenței.

Dar, ce e și principal, se mențin pozițiile, se instrumentează „revoluția”, continuă „schimbarea”, merită să eternizeze adormirea mulțimii și supraviețuirea elitei conducătoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Aslund A. The Role of the state in the Transition for Capitalism // Moore J (ed) Legacies of the Collapse of Marxism. L., 1994.
2. Dicționar de sociologie. București: Babel, 1993.
3. Enciclopedia Universală Britanică. (în 16 volume.) Volumul 8. București: Litera, 2010.
4. Marea enciclopedie a cunoașterii (în 6 volume). Volumul 4. Religie și filozofie. București: Litera internațional, 2009.
5. Mazilu D., Teoria generală a dreptului. Curs universitar. Ediția a II-a. București: All Beck, 2000.
6. Miculescu P., Statul de drept. Lumina Lex, București, 1998.
7. Mihai Gh. C., Humă Ioan, Întâlniri colocviale privind întemeierile dreptului. Iași: Tipo Moldova, 2012.
8. Milliot L., La pensée juridique de l'Islam, Revue internationale de droit comparé, 1954.
9. Negulescu P., Alexianu G., Tratat de drept public. Vol. 1. Editura casa Școalelor, 1942.
10. René David, Les grandes systèmes de droit contemporaines (Droit Compare). Dalloz, 1966.
11. Voicu C., Voicu A. C., Teoria generală a dreptului. Curs universitar. București: Universul Juridic, 2013.
12. Vuillerme Jean-Luis, Le concept de système politique. PUF, 1989.
13. Венгеров А. Б., Теория государства и права. Учебник. Москва: Изд-во Омега-Л, 2008.

14. Жданов Н. В. Исламская концепция миропорядка. Москва: Международные отношения, 2003.

15. Муххамад Ибн Хорис Ал-Хушани, Книга о судьях. Москва, 1992.

16. Червонюк В. И. Теория государства и права. Учебник. Москва: Инфра, 2006.

Prezentat: 11 februarie 2020.

E-mail: silvia.goriuc@rambler.ru

Economie și finanțe publice



ROLUL CULTURII MANAGERIALE ȘI LIDERISMUL ÎN DEZVOLTAREA ORGANIZAȚIONALĂ

THE ROLE OF MANAGEMENT CULTURE AND LEADERSHIP IN ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT

DOI: 10.5281/zenodo.3707600

CZU: 005.7

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

SUMMARY

In this article the author studies the role of management culture and leadership in organizational development. Because, the culture is a system that self-organized and regulates human existence, the world of meanings, symbols and values, which function as rules, norms and conditions for the personification of a culture. an important role in the development of organizations is the personal culture of manager.

Keywords: management, manager, leadership, leader, organizational culture.

REZUMAT

În prezentul articol autorul studiază rolul culturii manageriale și liderismul în dezvoltarea organizațională. Deoarece cultura este un sistem care se autoorganizează și prin care se reglementează existența umană, lumea sensurilor, simbolurilor și valorilor, care funcționează ca reguli, norme și condiții pentru personificarea unei culturi, un rol important în dezvoltarea organizațiilor îl are cultura personală a managerului.

Cuvinte-cheie: management, manager, liderism, leader, cultură organizațională.

Fiecare organizație, indiferent de regiunea, țara sau sectorul din care face parte, are o cultură a sa proprie. Dacă în ceea ce privește firmele din sectorul privat se poate spune că diferențele de cultură organizațională sunt semnificative de cele mai multe ori, nu aceeași afirmație se poate formula despre cultura organizațională din sectorul public. Deși există destul de multe similarități de valori în funcție de domeniile de activitate în care se încadrează organizațiile publice, totuși se identifică un set de valori comune tuturor culturilor organi-

zaționale, dar și o categorie de valori specifice care justifică diferențele uneori semnificative existente în culturile organizaționale.

Cultura managerială, ca „filosofie” a organizației privind modul de conducere, reflectă gândirea managerilor, standardele etice, setul de politici manageriale, tradițiile, atitudinile, întâmplările și evenimentele prin care a trecut instituția. Conducerea poate fi descrisă ca „un proces dinamic dintr-un grup, în care un individ îi determină pe ceilalți să contribuie voluntar la îndeplinirea sarcinilor de grup într-

o situație dată” [2, p. 46]. Elementele de bază ale conducerii, conform lui G. A. Cole, sunt: liderul; scopul și obiectivele; membrii grupului; mediul și situația.

Un nivel înalt de motivare a personalului este o condiție primordială în conducerea eficace a organizației. Însă numai prin motivație nu putem realiza funcționarea stabilă a întreprinderii. Apare necesitatea unui mod de conducere, care s-ar baza pe putere, care, la rândul său, este legată atât de management, cât și de liderism, de relațiile dintre acești factori. Anume prin interacțiunea acestor procese: motivare și putere, organizația funcționează și se dezvoltă [2, p. 44].

Ținem să menționăm că noțiunile de „manager” și „lider” nu coincid, managerii adesea fiind văzuți ca administratori, în timp ce liderii ar fi niște persoane carismatice, inspiratoare. De aici rezultă că și conceptele de „cultură managerială” și „liderism” au nuanțele lor proprii. P. Andrei încearcă să justifice etimologic diferența dintre *leading* (a dirija, a comanda), ceea ce implică o orientare, o direcție, și *managing* (a gira, a gestiona), care sugerează ideea „manevrării unei mașini”. În opinia lui, managementul conține ideea unui control administrativ și financiar, pentru lideri nefiind absolut necesară competența în girarea resurselor [2, p. 63].

Managementul se bazează pe un set de instrumente și tehnici explicite, determinate prin testări și raționamente analitice, ce pot fi folosite în situații diferite, atât în lumea afacerilor, precum și în sectorul public. Managementul se concentrează asupra eficienței, a analizei costurilor și a beneficiilor, asupra logisticii, metodelor, procedurilor și politicilor de organizare și administrare, în defavoarea conducerii previzionale, prin care se identifică și se formulează orizonturile de orientare și de concentrare a eforturilor.

Liderismul este cel mai important element al managementului care, la rândul său, poate fi împărțit în două componente: unul legat de viziune și direcționare, valori și scopuri, iar ce-

lălalt de inspirația și motivarea oamenilor pentru a lucra împreună, cu o viziune și un scop comun. Pentru ca o întreprindere să devină performantă este necesar un proces de influențare și orientare a oamenilor, care să asigure antrenarea cu toată convingerea a personalului în realizarea la un nivel superior a obiectivelor și sarcinilor ce le revin. Printre cei dintâi, care au formulat ideea că rolul conducătorului este de a crea și a dirija sistemul de comunicare, de a-i motiva pe angajați să realizeze obiectivele organizației și de a formula, a difuza pe larg și în mod clar aceste obiective a fost C. Barnard, care afirmă că rolul conducătorului constă în a „modela și a face să fie respectate valorile în întreprindere” [3, p. 56].

Numeroși specialiști au abordat problema liderismului în mod diferit. Astfel, în literatura de specialitate se evidențiază trei abordări ale **problematicii liderismului**.

Abordarea prin prisma trăsăturilor caracteristice ale liderilor. Se afirmă că liderii eficienți posedă asemenea calități ca: inteligența, inițiativa și siguranța în propriile forțe. În această ordine de idei, a fost expusă părerea că există o legătură directă între aceste calități și conducerea efectivă. O parte din succes se datorează, fără îndoială, calităților personale ale liderilor. Deși a fost efectuat un număr foarte mare de studii, identificarea trăsăturilor sau a caracteristicilor care îi diferențiază pe lideri de non-lideri s-a dovedit a fi o sarcină imposibil de realizat. Printre trăsăturile care apar cel mai frecvent, inteligența, energia și creativitatea sunt, poate, cele mai reprezentative. Astfel, caracteristicile personale ale individului, precum sunt: inteligența, energia, încrederea în sine, spiritul dominant, motivația pentru a conduce, stabilitatea emoțională, onestitatea și integritatea, profesionalismul contribuie, la realizarea unui management eficient.

Abordarea prin prisma stilului managerial. Interesul pentru factorul uman la locul de muncă a generat, în mod firesc, un interes deosebit față de conducere, ca un aspect al comportamentului la locul de muncă. S-a observat

că „unii lideri au viziune, dar le lipsește talentul de a construi echipe. Alți lideri îi pot inspira pe oameni și pot construi echipe, dar le lipsește viziunea” [3, p. 62].

Cercetările au demonstrat că liderii trebuie să îndeplinească în principal două tipuri de funcții: de realizare a sarcinilor și socială, de formare și menținere a grupului. Liderul care îndeplinește ambele funcții este un lider performant.

Likert distinge patru categorii de sisteme de management, conturând profilul psihologic al organizațiilor: [6, p. 42]

1. *Autoritar - exploator*, management în care puterea și comenzile vin de sus, se utilizează amenințarea și pedeapsa, comunicarea este slabă, deciziile sunt luate și impuse de nivelul superior al ierarhiei fără procesul de consultare;

2. *Autoritar - paternalist*, management care se bazează mai mult pe recompense decât pe frică, dar subalternii rămân integral supuși, informațiile care vin de la „bază” sunt doar cele care „convin” patronului; deciziile sunt luate la nivelul superior; există o oarecare delegare a responsabilităților;

3. *Consultativ* - obiectivele sunt fixate, ordinele fiind date după consultarea cu subordonații. Comunicarea funcționează atât de sus în jos, cât și de jos în sus.

Accentul se deplasează spre o mai mare democrație și spre efortul de echipă;

4. *Participativ* - este un sistem ideal, în

care nota dominantă o reprezintă participarea, ce conduce la fidelitate față de obiectivele organizației. Motivarea se efectuează printr-o varietate de mijloace și îi determină pe angajați să participe la grupurile de muncă. Managerul conlucrează cu angajații și îi stimulează în realizarea performanțelor. Comunicarea se efectuează ușor și în ambele direcții. Deciziile se iau într-un mod participativ. După N. Elias, acesta este stilul de conducere cel mai eficient. [6, p. 62]

Managementul poate atinge performanțe înalte în cazul în care angajații consideră că apartenența lor la grupul de lucru constituie un „sprijin”, adică conștientizează că au valoare și importanță în colectiv. Principiul de bază pe care se fondează teoriile psihologului american este că pentru a fi eficiente, organizațiile moderne trebuie să fie formate dintr-un ansamblu coerent de grupuri interactive, compuse din indivizi care se susțin reciproc.

Abordarea contextuală. Conform acestei teorii, conducerea este mai mult o problemă de comportament adecvat, decât de personalitate sau de a fi persoana potrivită la momentul potrivit. Practica a demonstrat că nici o trăsătură nu este comună tuturor liderilor eficienți și nici un stil comportamental nu este eficient în fiecare situație, că toate acestea depind de anumiți factori, a căror influență depinde, la rândul ei, de particularitățile situației în care se află liderul.

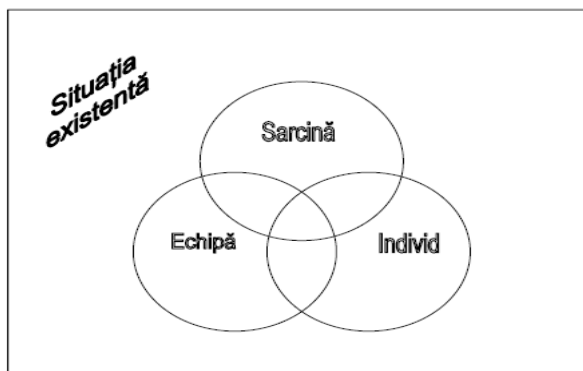


Figura 1. Modelul funcțional de conducere.

Sursa: Adair J. Understanding Motivation. Guildford: Talbot Adair Press, 1990, p. 164.

Modelul funcțional elaborat de J. Adair (figura 1) este definit ca un ansamblu format din trei cercuri: sarcină, echipă, individ. Ele se întretaie: un punct slab în una din zone le afectează pe celelalte două. Astfel, eșecul în îndeplinirea unei sarcini va deranja spiritul de echipă și va diminua gradul de satisfacție individuală. Aceasta e unitatea esențială a liderismului; o acțiune unică poate fi multifuncțională, deoarece afectează toate zonele conexe. Modelul propus de Adair presupune interesul pentru sarcini și grija față de oameni, dar el face o distincție dintre grija față de indivizi și grija pentru grupuri, accentuând faptul că o conducere eficace constă în ceea ce face liderul pentru a satisface atât nevoile legate de sarcină, cât și pe cele legate de grup și de indivizi. Scopul conducătorului este de a îmbina necesitățile individului cu cele ale grupului și cu scopul organizației, astfel încât ele să formeze o integritate productivă în concordanță cu situația existență [1, p. 23].

În opinia lui J. Adair, grupul de muncă are trei tipuri de necesități comune:

- 1) a îndeplini o sarcină comună;
- 2) a se menține ca echipă;
- 3) totalitatea necesităților individuale ale membrilor grupului.

Acestea pot fi realizate dacă liderul îndeplinește următoarele funcții [1, p. 65]:

Definitivarea scopurilor - stabilește standardele grupului, repartizează sarcinile;

Planificare - caută informații, elaborează un plan realizabil;

Control - menține standardele grupului, mobilizează angajații la realizarea obiectivelor, incită la acțiune și la luarea de decizii;

Încurajare - își exprimă aprobarea pentru contribuțiile salariaților, creează un spirit de echipă, lichidează tensiunile, rezolvă conflictele;

Informare - clarifică și comunică sarcinile și planul de acțiune, primește in-

formații de la grup, sintetizează ideile și sugestiile;

Evaluare - verifică temeinicia ideilor, determină consecințele, evaluează performanțele, ajută grupul să se autoevalueze.

Adair expune „regula de 50 - 50”, conform căreia jumătate din motivațiile indivizilor ar veni de la ei înșiși, iar altă jumătate ar rezulta din factorii externi, adică 50% din succes depinde de echipă, iar 50% de liderul ei. Această regulă are avantajul de a face ca fiecare parte să-și realizeze performanțele, înainte de a critica calitatea sau contribuția celorlalți membri. „Acesta este remediul ultim pentru boala «ei» și «noi» a organizațiilor” [1, p. 88]. Abordarea respectivă presupune, de exemplu, că pentru a ridica nivelul de eficacitate al conducerii, poate fi reorganizat grupul, iar pentru a se ajunge la compatibilitate psihologică între manager și grup, pot fi reproiectate sarcinile ori modificate atribuțiile funcționale.

Cel care a elaborat o metodă de selecție a angajaților și de formare a echipeilor, punând accent pe punctele forte și cele slabe ale indivizilor, este M. Belbin. El a alcătuit o serie de teste psihologice, menite să evalueze contribuția fiecărui membru al echipei. Teoria lui Belbin a „rolului de echipă” a fost dezvoltată, pornind de la constatarea sa că „indivizii imperfecti pot constitui echipe perfecte”, în măsura în care calitățile și defectele lor sunt luate în considerare și echilibrate în momentul creării echipei. Liderismul efectiv înseamnă capacitatea de a orienta oamenii într-o direcție care corespunde intereselor lor pe termen lung, adică să nu se risipească forțele și resursele de care dispune grupul [2, p. 45].

Pentru **elaborarea strategiei manageriale**, S. Mehedinți analizează rolurile diferite jucate de emisferile stângă și dreaptă ale creierului uman. Managerii

care reușesc - privilegiază emisfera dreaptă - intuiția - în detrimentul celei stângi - analiza. Strategia creativă se bazează pe inforgația venită din emisfera dreaptă și trebuie de mers dincolo de planificarea logică pentru a asigura gestionarea eficientă a unei organizații [3, p. 53]. Iar K. Inamori ne sugerează: „faceți management cu emisfera stângă și conduși cu emisfera dreaptă” [5, p. 66]. Managerii adeseori sunt orientați spre date concrete, rezultate și rareori găesc timp să comunice angajaților viziunea, să construiască echipe. După acest principiu, K. Inamori divizează liderii în: *lider de misiune*, care este interesat de îndeplinirea misiunii prin organizarea celorlalți, de planificarea strategiei și diviziunea muncii; și *lider socio-emoțional*, care este cointerestat în reducerea tensiunilor, aplanarea conflictelor, rezolvarea dezacordurilor și menținerea moralului [5, p. 79].

Majoritatea cercetătorilor, care sunt preocupați de problemele privind conducerea își concentrează atenția asupra a două tipuri de lideri:

1) *Tranzacțional* - constituie expresia unui acord tacit pentru a face schimb de avantaje. Acest stil de liderism pune un accent deosebit pe remunerarea salariaților, care acționează conform reglementărilor în realizarea sarcinilor.

2) *Transformațional* - implică o relație mai profundă între un lider și subordonații săi. Conducătorul transformațional evaluează interesele funcționarilor, încearcă să satisfacă cele mai primordiale necesități. Concepția liderului transformațional permite a înțelege cum conducătorul influențează grupul, determină oamenii să activeze, stimulează evoluarea individuală, punând accentul, în același timp, pe scopurile colective, misiunea firmei. A fi lider înseamnă a îndeplini lucrurile, a rezolva problemele, a atinge obiective sau a realiza sarcini de muncă cu ajutorul unei echipe sau al unui grup. Managerii pot obține ceea ce-și propun numai cu ajutorul echipei pe care o determină să acționeze într-un anumit mod. Conceptul de liderism poate fi definit ca un proces de mobilizare, de încurajare și antrenare a indivizilor astfel încât aceștia să contribuie substanțial la realizarea obiectivelor stabilite.[5, p. 92]

Pentru a evidenția cele două laturi ale liderismului, ambele deosebit de importante pentru eficiența activităților desfășurate în cadrul unei organizații, trebuie de pornit de la considerentul că afacerile afectează patru domenii: mediul exterior, strategia organizației, cultura organizației și spiritul individual de liderism. În figura 2 sunt prezentate domeniile liderismului:

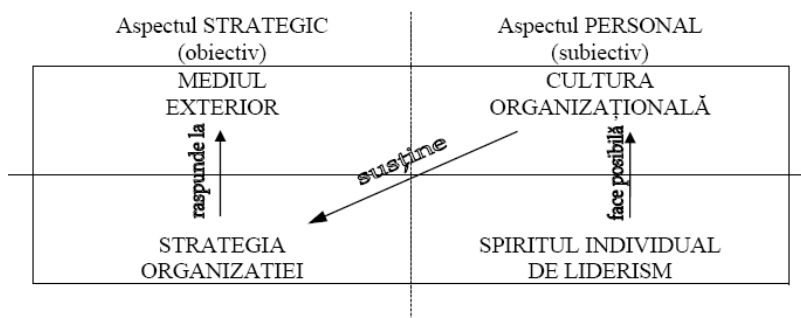


Figura 2. Aspectul strategic și personal al liderismului.

Sursa: Zorlețan T., Burduș E., Căprărescu G. Managementul organizației. Vol. II. București: Holding Reporter, 1998, p. 301. [7]

Societatea actuală se află sub semnul unor transformări de proporții, care solicită noi abordări în gândirea și practica managementului. În cadrul tendințelor de globalizare, de introducere a noilor tehnologii informaționale se impun schimbări și la nivelul organizațional: un alt ritm de mișcare, noi reguli și cerințe, care provoacă capacitatea de imaginație, inovare, învățare. P. Senge printre primii a propagat ideea că întreprinderile ce vor reuși cel mai bine în viitor sunt acelea care încurajează instruirea la toate nivelurile și consideră că cunoștințele, capacitățile și experiența salariaților lor sunt adevărate active: „capacitatea de a învăța mai repede decât concurenții ar fi poate unicul avantaj competitiv durabil” [7, p. 57].

În concluzie, ținem să menționăm că actul de conducere reprezintă un proces dinamic, influențat de asemenea factori ca: tehnologia utilizată, caracteristicile grupului sau persoanelor ce urmează să realizeze sarcinile, climatul organizațional etc. Orice activitate de conducere este determinată de situația specifică cu care se confruntă managerul. Deci, nu putem vorbi de un stil unic de conducere, universal valabil și eficient în orice situație. Sarcina liderului este de a transforma potențialul în realitate, adică un conducător trebuie să acționeze în permanență ca un factor de

schimbare, de progres și inovare, ceea ce presupune activism, inițiativă și capacitate de inițiativă. Însă nici un conducător nu poate face totul de unul singur, el are nevoie de echipă. Conducerea eficientă înseamnă capacitatea de a integra și coordona eforturile membrilor organizației pentru a obține rezultatele scontate. Singura modalitate de a-i determina pe oameni să contribuie activ la realizarea sarcinilor este de a-i implica activ în procesul de luare a deciziilor și în realizarea lor.

Managerul are un rol decisiv în formarea culturii organizaționale, totodată, este influențat de valorile acceptate de membrii organizației. Eficiența unui stil de conducere depinde situațional de abilitățile celor conduși. Dacă situația este opusă, managerul nu-și va exercita influența în aceeași măsură și în mod eficient, pentru că se vor găsi angajați care nu vor putea fi influențați sau chiar vor răspunde la încercările de influență cu acte de nesupunere.

Managerii pot realiza obiectivele organizației numai cu ajutorul echipei pe care o determină să acționeze într-un anumit mod. Conceptul de liderism poate fi definit ca un proces de mobilizare, de încurajare și antrenare a indivizilor, astfel încât aceștia să contribuie substanțial la realizarea scopurilor stabilite.

BIBLIOGRAFIE

1. Adair J. Understanding Motivation. Ed.: Guildford: Talbot Adair Press, 1990, 164 p.
2. Bobâna Gh. Symbolismul social și comunicarea // Idei și valori perene în științele socioumane: studii și cercetări. Vol. VIII. Cluj-Napoca, 2003, 149 p.
3. Drâmbă O. Istoria culturii și civilizației, Ed.: Saeculum-Vestala, București, 1997. Vol. I, 146 p.
4. Cole G. Management: Teorie și practică. Ed.: Știința, Chișinău, 2004, p. 44.
5. Inamori K. Oameni și profit: O filosofie economică pentru secolul XXI. Ed.: Economica, București, 1998, 285p.
6. Ionescu Gh. Dimensiunile culturale ale managementului. Ed.: Economica, București, 1996, 157 p.
7. Zorlețan T., Burduș E., Căprărescu G. Managementul organizației. Ed.: Holding Reporter, Vol. II, București, 1998, 301 p.

Prezentat: 19 februarie 2020.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

RESTRUCTURAREA ORGANIZAȚIONALĂ - UN ÎNCEPUT PENTRU RESTRUCTURAREA DE RAMURĂ

ORGANIZATIONAL RESTRUCTURING IS START FOR BRANCH RESTRUCTURING

DOI: 10.5281/zenodo.3707604

CZU: 005.332

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The traditional management model of organizational change is far from perfect. Various studies estimate that 70% of change programs do not reach their goals, largely due to employee resistance. If some people are resisting, it seems that something is not right with the people, or if the employees resistance to organizational change is permanent, then it may not be the employee's cause of the change model's deficiency, but maybe the change model needs to be revised.

Keywords: *change, change management, skills, culture of change.*

REZUMAT

Modelul tradițional de management al schimbării organizaționale este departe de a fi desăvârșit. Diverse studii estimează că 70% din programele de schimbări nu își ating obiectivele, în mare parte datorită rezistenței angajaților. Dacă o mână de oameni opun rezistență, s-ar părea că ceva nu este în regulă cu oamenii, ori dacă rezistența angajaților față de schimbarea organizațională este permanentă, atunci poate că nu oamenii sunt cauza deficienței modelului de schimbare, ci poate însuși modelul schimbării trebuie revizuit.

Cuvinte-cheie: *schimbare, managementul schimbării, abilități, cultura schimbării.*

Toate organizațiile trebuie să facă față schimbărilor, însă multe modele clasice de gestionare a schimbărilor organizaționale lasă de dorit.

Modelul tradițional de schimbare consideră managementul de vârf ca unic inițiator al ideilor de schimbare. Angajații sunt văzuți doar ca implementatori auxiliari. Chiar în afara faptului, că angajaților li se oferă o vastă cantitate de informații în ceea ce privește modul în care organizația

poate fi îmbunătățită chiar de la început, importanța lor nu pare să crească. În acest context, angajații trebuie să fie preocupați de faptul că, dacă supun criticii sau propun alternative, vor fi etichetați drept „oponenți ai schimbării”. Atunci cum poate fi promovată deschiderea spre creativitate sau schimbare într-un mediu în care gândirea divergentă este pedepsită?

Modelul clasic subliniază angajamen-

mul ferm al conducerii de a menține cursul în combaterea adversității. Deci, izolarea unui proiect de feedback-ul critic pare o rețetă pentru eșuarea iminentă. În schimb, implementarea soluțiilor complexe care funcționează necesită timp și un proces iterativ de proiectare, elaborare, verificare și replicare. Acest lucru asigură faptul că deficiențele sunt detectate și tratate sau îmbunătățite în timp util și că învățarea și adaptarea poate apărea.

Modelul tradițional vizionează gestionarea schimbărilor ca un proiect intermitent, cu un început și sfârșit discret, care se adresează unuia sau a două obiective de valoare majoră, precum restructurarea organizației sau implementarea unui nou sistem de gestionare. Însă după finalizarea procesului de schimbare, organizația va reveni din nou în albia sa de confort, până când factorii de conducere vor trece prin următorul proiect. După cum a spus Carl Rogers, „adevărata schimbare este un proces, nu o stare de a fi”. Deci, schimbarea ar fi o mișcare ce are o direcție, dar nu există și o destinație. Din această perspectivă, rolul managerilor de schimbare este de a gestiona mai puțin proiectele discrete de schimbare, ci mai degrabă de a proiecta organizația într-un mod care să permită adaptarea continuă la un mediu în evoluție.

Modelul tradițional de schimbare pledează pentru gestionarea angajaților prin maximizarea comunicării și consolidarea motivațională (morcovul și nuielușa). Cercetările comportamentale arată că aceste tactici coercitive sunt de natură să declanșeze opunerea personalului, abordată, la rândul său, de modelul tradițional de gestionare a schimbărilor. Stăruința conducerii

împotriva rezistenței angajaților în combinație cu motivația coercitivă sporadică este o ajustare a simptomelor și nu a cauzelor, deci una contraproductivă în acest sens.

Aceste defecte ale modelului tradițional de gestionare a schimbărilor sunt ele însele un simptom al unei probleme mai mari. Multe organizații pur și simplu din start nu au fost înființate pentru schimbări agile. Astfel, în timp ce managerii vorbesc fără încetare despre imperativul schimbării, misiunea multor organizații înclină spre control, stabilitate, rutină, evitare a riscurilor, toleranță zero la erori sau dependență de autoritate. Este ca și cum ai apăsa acceleratorul și frânele în același timp. Rezultatul este conflictul, oboseala și cinismul. Dacă promovăm schimbarea într-o organizație care este constituită pentru stabilitate, nimic bun nu va rezulta, iar promovarea mai insistentă nu va da roade, nici atât. Dacă, în schimb, pregătim organizația pentru schimbări, creând condiții propice, atunci nu trebuie să ne facem griji cu privire la rezistență. Promovarea unor comportamente sau abilități ce susțin, iar unele chiar accelerează cultura schimbărilor organizaționale, pot schimba spre mai bine starea lucrurilor.

Abilitatea de a relaționa cu ceilalți este crucială, având o personalitate bine conturată și un set de experiențe, de obicei, este posibil de a relaționa cu oricine. Relaționarea înseamnă, pur și simplu, că suntem dispuși să fim de acord sau nu cu respectul reciproc.

Abilitățile de comunicare sunt cele mai fundamentale abilități ale oamenilor, deoarece determină abilitatea de a înțelege alți colegi, de a convinge pe alții să asculte ideile.

Răbdarea cu ceilalți. Dacă se cultivă răbdarea cu ceilalți și menținerea echilibrului emoțional în situații stresante, cu siguranță se trece prin mai puține conflicte, fapt remarcat de către management și perceput ca un atu foarte puternic.

Capacitatea de a avea încredere în ceilalți. Fiind izolat, nu se poate funcționa efectiv mult timp. Se poate accelera doar dacă insuflăm încredere și avem încredere în alte persoane. „Fără asta, nu se pot finaliza proiecte sau coopera,” spune Taylor.

Abilitatea de a arăta empatie. Este o abilitate esențială a oamenilor, ce permite crearea de relații cu ceilalți, oferă informații despre motivele oamenilor și permite previzionarea răspunsurilor.

Aptitudini de ascultare activă. De la a auzi pe cineva la a-l asculta activ este un drum ce face diferența. Majoritatea oamenilor aud pe cineva vorbind și încep să formuleze un răspuns în mintea lor (sau mai rău, încep să vorbească) înainte ca persoana să termine ceea ce avea de spus.

Interes autentic pentru ceilalți. Oamenii apreciază foarte mult când colegii sunt cu adevărat interesați de ei, în sensul interesului real și sănătos. Trebuie avut grijă să nu depășim anumite limite, ar fi bine să cunoaștem nume, date și evenimente importante din viață.

Flexibilitate. A fi agreabil sau a fi o personalitate bună cu oamenii sunt calități extrem de importante și dependente de context. Comunicatorii buni au o abilitate acută de a schimba viteza atunci când contextul o solicită și posedă un profund domeniu de opțiuni de comunicare din care să aleagă. În acest fel, ei pot răspunde la ceea ce necesită situația reală.

Gândire bună. Judecata este o abilitate-cheie a oamenilor care vine direct din învățare, ascultarea altor persoane și observarea lumii din jur. Permite selectarea cu atenție a partenerilor și asociațiilor, determină reacțiile și răspunsurile la probleme și luarea deciziilor bazate.

Persuasiune. Capacitatea de a convinge pe ceilalți creează șanse mari ca, la un moment dat, să fie vândute ideile, produsele sau serviciile, inclusiv ideea de schimbare. Indiferent dacă se face o promoție, lansează un proiect sau altceva, trebuie să fie format un argument puternic și convingător privind motivul pentru care suntem cei mai buni.

Abilități de negociere. Abilitățile bune de negociere sunt benefice pe interiorul și exteriorul organizației. Pe interior situația ar fi, precum momentul lansării unei idei noi sau orientarea colegilor spre modul nou de gândire. Pe exterior, contactul cu clienții necesită adesea negocieri în vederea anumitor detalii specifice.

Capacitatea de a păstra o minte deschisă. Considerarea părerilor oamenilor generează încredere și respect, oamenii trebuie să știe că punctul lor de vedere va fi luat în considerare și utilizat. Faptul că este cunoscut cineva care păstrează mintea deschisă, de asemenea, face informația mai accesibilă și creează condiții mai ușor de lucrat.

Simț al umorului. Umorul contribuie la detensionarea situației și conflictelor apărute. Acest lucru face posibilă revenirea la starea normală și la sarcinile propuse în timp mult mai scurt și, deci, creșterea productivității.

Cunoașterea publicului. Conștientizarea faptului ce anume, cum și când să fie spus altor persoane este esențial. Acest lucru pare banal, dar este unul dintre motivele

principale pentru care oamenii aleg întreruperea de comunicare între ei.

Onestitate. Oamenii vor să lucreze cu cei în care știu că pot avea încredere. Onestitatea este cea mai bună politică și este esențială în crearea încrederii între colegi. Dacă se pierde, este aproape imposibil să fie recâștigată.

Limbajul trupului. Importanța limbajului corporal nu trebuie subestimat, deoarece constituie modul în care comunicăm cu ceilalți în mare parte. În realitate comunicăm cu oamenii tot timpul, chiar și atunci când nu vorbim. Atenția la ceea ce se comunică, expresiile, vocea și aspectul pot ajuta sau dăuna abilităților oamenilor.

Abordarea proactivă a problemelor. Munca este modalitatea de răspuns la o serie de situații cu diverse probleme, însă munca proactivă ajută la îndepărtarea stresului sau presiunii problemelor. Aceasta este o abilitate importantă a oamenilor la locul de muncă.

Abilități de conducere. Chiar dacă nu face parte din conducere, prin depistarea unui lucru care poate mobiliza sau motiva o echipă, la fel și modul de a ajuta

celelalte persoane să îndeplinească cel mai bine munca lor, oricine conduce organizația spre succes.

Bunele maniere. Politețea este comportarea caracterizată prin bună-cuviință, respect și amabilitate în relațiile cu ceilalți și ține de competențele oamenilor. În cazuri aparte, unii au nevoie de mici amintiri.

Capacitatea de a susține pe ceilalți. Oamenii își doresc ca cei din jur să creadă în ei, indiferent de succesul pe care-l pot avea. Arătând sprijin sub formă de încurajare, putem pune pe cineva pe cale sau să-l menținem pe calea cea bună.

Rezistența la reorganizare poate fi mai mare atunci când scopul reorganizării nu este clar pentru toată lumea. Atunci când angajații nu înțeleg de ce sunt implementate modificările, anxietatea și suspiciunea completează rapid vidul informațional. Când angajații percep că obiectivele organizaționale ale schimbării și propriile obiective personale sunt incompatibile. La fel, rezistența este mare dacă angajații consideră că schimbarea va bloca sau limita semnificativ realizarea propriilor ambiții.

BIBLIOGRAFIE

1. Kahn Ryan, *Hired! The Guide for the Recent Grad, Business & Management*, 2010, 77 p.
2. McKinsey James O., *Management Techniques*, McGraw-Hill Education; 1 edition, 2011, 394 p.
3. Parnell John A., *Strategic Management: Theory and Practice*, SAGE Publications, Inc; Fourth edition, 2013, 664 p.
4. Taylor Frederick Winslow, *The Principles of Scientific Management*, Dover Publications, 1997, 80 p.
5. Tripon Avram, *Managementul schimbărilor*, Editura Universității Petru Maior, 2007, 150 p.

Prezentat: 09 februarie 2020.

E-mail: frunze.oleg@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



MODERNIZAREA ȘI DIVERSIFICAREA SERVICIILOR BIBLIOTECII AAP PRIN IMPLEMENTAREA PROIECTELOR INTERNAȚIONALE

MODERNIZATION AND DIVERSIFICATION OF ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION LIBRARY SERVICES BY IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL PROJECTS

DOI: 10.5281/zenodo.3707620

CZU: 027.7:021.2

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,
șef Direcție informare și documentare/Biblioteca,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article briefly presents the results obtained by the Scientific Library of the Academy of Public Administration following the implementation of two European projects: „Support services for the library network: modernization of libraries in Armenia, Moldova and Belarus through the development of library staff and library reform (LNSS), The Erasmus + program and the project „Modernization of the services of the university libraries of Moldova”, financed by the Norwegian Program of Cooperation with Eurasia in the field of higher education, realized in partnership between ASEM and the University of Bergen, Norway, Transilvania University of Brasov, Romania and 18 libraries from the Republic of Moldova.

Keywords: *modernization of the university library, project, information, modern services, information resources and services, information literacy, dissemination, library promotion.*

REZUMAT

Articolul prezintă succint rezultatele obținute de către Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică în urma implementării a două proiecte europene: „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecii (LNSS), Programul Erasmus+ și proiectul „Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova”, finanțat de către Programul Norvegian de Cooperare cu Eurasia în domeniul învățământului superior, realizat în parteneriat între ASEM și Universitatea din Bergen, Norvegia, Universitatea Transilvania din Brașov, România și 18 biblioteci din Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: *modernizarea bibliotecii universitare, proiect, informație, servicii moderne, resurse și servicii informaționale, cultura informației, diseminare, promovarea bibliotecii.*

Dezvoltarea unei bibliotecii universitare moderne se caracterizează printr-o creștere a vitezei schimbărilor care au loc în spațiul informațional, sistemul educațional și comunicarea științifică.

În ultimii ani, datorită implementării tehnologiilor informaționale și de telecomunicații, creșterea concurenței pe piața serviciilor educaționale, globalizarea științei și educației, apariția proiectelor științifice etc., în învățământul superior în ansamblu, precum și în activitățile bibliotecilor universitare, se pot observa schimbări semnificative.

Direcțiile moderne ale activităților bibliotecilor sunt influențate de impactul mediului tehnologic și social extern, schimbările în domeniul comunicațiilor științifice, educația, modernizarea sistemelor de gestionare a datelor etc.

Actualmente, o bibliotecă modernă este parte indispensabilă a spațiului educațional, fiind suportul de bază al procesului de instruire și cercetare. Rolul bibliotecii universitare sporește în legătură cu transformările și modernizările care se realizează la moment în societate, dar și din motivul evoluției furtunoase a tehnologiei informației și comunicațiilor electronice, care au schimbat radical mediul informațional, oferind noi oportunități și generând, totodată, noi provocări pentru biblioteci. Implementarea și utilizarea eficientă a tehnologiilor informaționale moderne în activitatea bibliotecilor necesită soluționarea unui spectru divers de probleme, începând cu cele conceptuale, tehnologice, organizaționale și terminând cu dezvoltarea profesională a personalului de bibliotecă și formarea utilizatorilor. Biblioteca, astăzi, trebuie să aibă o viziune generală asupra surselor de informare, tehnicilor de informare, sistemelor de transfer a informației și a serviciilor de informare. Astfel, biblioteca universitară trebuie să

ia toate măsurile posibile pentru a facilita accesul la informație, a aduna și difuza informație cât mai calitativă și completă.

Bibliotecile universităților din Moldova își modernizează activitățile, ținând cont de schimbările dinamice constante din societate, educație, în domeniul comunicațiilor și informațiilor. Astăzi, este posibil să vorbim despre rolul primordial al bibliotecilor universitare în procesul de satisfacere a necesităților de informare ale comunității ca sursă de formare și furnizare de resurse documentare și informaționale.

Astfel, după cum afirmă profesorul Ion Stoica, „Mediul info-documentar este generos, are un imens potențial formativ” [1]. Biblioteca universitară este o astfel de instituție care, prin funcțiile sale, vine să împlinească rolul universității, acela de a forma, a educa, a perfecționa. Dacă prin diseminarea conținuturilor, biblioteca îndeplinește misiunea principală de a informa, atunci prin implicarea în derularea unor importante evenimente culturale se definește ca agent cultural. Adicional, iar prin furnizarea complementară a pregătirii de specialitate bibliologică și prin asistarea în procesele de cercetare, valența bibliotecii sporește, devenind furnizor de formare și suport al cercetării.

Astfel, biblioteca modernă este o bibliotecă dotată cu echipament tehnic modern care implementează cele mai noi inovații în domeniul științei și tehnologiei, devenind o parte integrantă a infrastructurii educaționale și științifice a instituției de învățământ.

Pentru Biblioteca Academiei de Administrație Publică ultimul deceniu este deceniul marilor schimbări orientate spre modernizarea și crearea de noi informații - produse și servicii de bibliotecă, unități structurale, introducerea de noi metode și forme de prelucrare și

difuzare a informației, aplicarea de noi tehnologii moderne de bibliotecă. Biblioteca își ajustează activitatea spre satisfacerea necesităților informaționale ale utilizatorilor prin schimbarea gamei de servicii, care este însoțită de o schimbare în tehnologia de producție, de organizare, întreținerea, schimbarea întregului mediu de bibliotecă. „În aceste condiții apare cultura informației, care își propune să învețe utilizatorii să cunoască și să stăpânească întreaga strategie legată de utilizarea informației. Astfel, prin cultura informației putem contribui la consolidarea cunoștințelor, la crearea de deprinderi noi, adaptarea la noi tehnologii, dar și la progresul cercetării științifice și la pregătirea generației viitoare” [2].

Unul dintre cele mai eficiente concepte de dezvoltare și modernizare implementat în activitatea bibliotecii este managementul proiectului, care are drept scop adaptarea activității acesteia la standardele internaționale ale instituției info-bibliotecare. Elaborarea și implementarea proiectelor oferă modalități moderne, flexibile de organizare și funcționare a instituției info-documentare, având drept scop adaptarea la schimbările mediilor interne și externe, instruirea personalului în scopul realizării obiectivelor stabilite. Realizarea schimbărilor majore în activitatea bibliotecii Academiei de Administrare Publică se datorează în mare parte implementării ultimelor proiecte internaționale.

Modernizarea bibliotecilor universitare impune orientarea la dimensiunea informațională a spațiului european care inserează următoarele componente: coordonarea și cooperarea eforturilor în facilitarea accesului la informație; elaborarea și implementarea unor politici strategice privind formarea culturii informației; mobilitatea și instruirea bibliotecarilor.

„Proiectele sunt orientate spre atingerea obiectivelor propuse, fiind caracterizate prin dinamism și complexitate. Orice proiect, inclusiv cele finanțate de Uniunea Europeană, urmărește sprijinirea politicilor finanțatorilor în atingerea obiectivelor stabilite. Prin implementarea oricărui proiect se dorește dezvoltarea regiunilor și atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă. La momentul actual, proiectele reprezintă o modalitate de supraviețuire a bibliotecilor, generând efecte asupra organizațiilor care le implementează, asupra factorilor interesați” [3].

Astfel, în perioada 2015-2019, Biblioteca AAP a beneficiat de 2 proiecte internaționale ce au condus la reformarea și modernizarea bibliotecii:

1. „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: reformarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin instruirea personalului și reformarea bibliotecilor (LNSS)” (2015-2018), ce a avut ca scop principal consolidarea și modernizarea bibliotecilor, îmbunătățirea nivelului de competențe și abilități a personalului de bibliotecă în instituțiile de învățământ superior din Armenia, Republica Moldova și Belarus. Proiectul s-a desfășurat în cadrul Programului Erasmus+ „Consolidarea capacităților în domeniul învățământului superior” și finanțat de către Comisia Europeană [4].

2. „Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova”, finanțat de Programul Norvegian de Cooperare cu Eurasia în domeniul învățământului superior, realizat în parteneriat între ASEM și Universitatea din Bergen, Norvegia, Universitatea Transilvania din Brașov, România și 18 biblioteci din Republica Moldova, inclusiv Biblioteca Academiei de Administrare Publică. Activitatea principală în cadrul acestui proiect a fost consolidarea capacității

bibliotecarilor și prin ei a cadrelor didactice și a studenților din instituțiile de învățământ superior [5].

Prin implementarea proiectului „*Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova*” au fost urmărite un șir de obiective specifice, cum ar fi crearea parteneriatelor instituționale puternice și de durată printr-o colaborare academică între instituțiile de învățământ superior din Norvegia și din țările cooperante, colaborarea regională între instituțiile de învățământ superior din țările partenere în proiect, dezvoltarea și punerea în aplicare a programelor de studiu care sunt considerate relevante pentru nevoile bibliotecilor din Republica Moldova, dezvoltarea educației bazate pe cercetare și orientată spre internaționalizare în instituțiile din țările care participă la proiect, în special în domeniul culturii informației; îmbunătățirea managementului universitar, inclusiv punerea în aplicare a reformelor legate de procesul de la Bologna, valabil și pentru bibliotecile universitare. Rolul major al acestui proiect este schimbarea, producerea și distribuirea cunoștințelor, iar prin ele modernizarea produselor și serviciilor de bibliotecă.

Modernizarea bibliotecilor universitare impune orientarea la dimensiunea informațională a spațiului european care inserează următoarele componente: coordonarea și cooperarea eforturilor în facilitarea accesului la informație; elaborarea și implementarea unor politici strategice privind formarea culturii informației; mobilitatea și instruirea bibliotecarilor pentru dezvoltarea de biblioteci inovatoare ca suport pentru educație și învățare continuă.

Astfel, prin implementarea acestor două proiecte, biblioteca și-a propus să promoveze inovația în dezvoltarea profesională a personalului de bibliotecă,

reformarea cuprinzătoare a bibliotecii prin dezvoltarea abilităților personalului, a serviciilor de informare, a accesului la resursele naționale și internaționale de informații, crearea de rețele și parteneriate între biblioteci.

În ambele proiecte, partenerii au colaborat și au diseminat cunoștințe pentru toate bibliotecile universitare partenere. Activitatea principală a fost consolidarea capacității bibliotecarilor și prin ei a cadrelor didactice și a studenților din instituțiile de învățământ superior prin dezvoltarea competențelor de utilizare a informațiilor pentru studiu și cercetare. Prin intermediul activităților de instruire, atelierelor de lucru și a școlilor de vară, comunitatea bibliotecarilor universitari din Moldova și din țările partenere în proiect au creat un spațiu pentru dezbateri profesionale și schimb de experiență, și, astfel, au dezvoltat rețele interne în domeniul servirii informaționale. Comunicarea prin intermediul paginii web a proiectelor a sprijinit, de asemenea, funcționarea eficientă a rețelelor atât interne, cât și internaționale. În același timp, diseminarea informației privind activitățile din cadrul proiectelor la conferințele internaționale, vizita de studiu în bibliotecile universitare din Norvegia, Germania, Grecia, Irlanda, Belarus și training-urile susținute de către experți internaționali au oferit bibliotecarilor Academiei acces la rețeaua internațională de biblioteci, favorizând astfel consolidarea cunoștințelor și competențelor profesionale prin schimbul de experiență și bune practici de implementare și prestare a serviciilor moderne de bibliotecă.

În cadrul proiectului LNSS biblioteca-rii au fost instruiți în scopul consolidării managementului, capacităților de inovare și accesibilitate în biblioteci prin planificare strategică și de elaborare a po-

liticilor. Astfel, s-a urmărit modernizarea instituțiilor de învățământ superior prin implementarea unui program inovator de formare ca parte a unui curriculum ce încorporează o suită de module relevante și moderne de dezvoltare a personalului de bibliotecă. De asemenea, au fost dezvoltate și implementate programe de formare a abilităților de cercetare în biblioteci pentru a ajuta utilizatorii să identifice, să localizeze, să evalueze și, în mod eficient și etic, să utilizeze informațiile în viața de zi cu zi pentru învățarea continuă și economia bazată pe cunoaștere. Prin urmare, au fost realizate o serie de activități de instruire a bibliotecarilor cu implicarea tuturor părților interesate în schimbul de experiență. Acest lucru a influențat calitatea învățământului superior și a cercetării științifice. Bibliotecarii cunosc mai bine limba engleză și consolidează comunicarea în cadrul rețelelor create atât în Republica Moldova, cât și peste hotarele ei.

Pe parcursul implementării proiectelor bibliotecile participante au formulat misiuni, viziuni, valori, au elaborat strategii și politici de dezvoltare instituțională, programe de promovare a resurselor, produselor, serviciilor (cu elemente noi de promovare precum tutoriale video educative etc.). Instruirile din cadrul trainingurilor, atelierelor, workshopurilor, școlilor de vară din România, întâlnirilor de proiect, vizitelor de informare și documentare, schimbul de experiență etc., au avut un impact pozitiv asupra dezvoltării și consolidării competențelor profesionale ale bibliotecarilor. Ulterior, competențele obținute au fost aplicate în practică în fiecare bibliotecă participantă în proiect și, după cum a menționat S. Ghinculov, doctor, coordonator al proiectului „Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova”, „...acest proiect are potenția-

lul de a îmbunătăți activitatea bibliotecilor universitare din țară. Modul în care acțiunile de instruire sunt structurate este foarte convingător și pare a fi importante pentru ca partenerii să participe la cercetarea internațională...” [6].

Impactul proiectelor internaționale asupra Bibliotecii Academiei de Administrare Publică a fost demonstrat prin crearea produselor și serviciilor noi cu impact durabil asupra comunității academice:

- în urma dezvoltării profesionale a bibliotecarilor au fost implementate o gamă largă de servicii moderne, cum ar fi cultura informației, biblioteca digitală, întrebă bibliotecarul; propuneri pentru achiziții, expoziții tematice on-line; diseminarea selectivă a informației; elaborarea și difuzarea buletinelor informative privind achiziții recente; acces la baze de date;

- pentru a facilita accesul la serviciile, resursele și produsele bibliotecii a fost modificat și actualizat site-ul Bibliotecii AAP în conformitate cu rigorile standardelor internaționale din domeniu și necesitățile de informare ale utilizatorilor, astfel site-ul devenind o platformă pentru a facilita accesul la resursele, produsele, serviciile informaționale ale bibliotecii [7];

- în urma competențelor obținute în cadrul activităților de instruire privind elaborarea strategiei de dezvoltare a bibliotecii universitare, desfășurate de către Asociația Obștească Centrul Pro Comunitate, a fost elaborată Strategia de dezvoltare a Bibliotecii AAP 2017-2020, aprobată în cadrul ședinței Senatului AAP din 19 octombrie 2017. Scopul strategiei a fost determinat de procesul de instruire, cercetare și dezvoltare profesională din cadrul AAP, accentual fiind pus pe modernizarea serviciilor informaționale ale bibliotecii și folosirea

eficientă a resurselor informaționale [8];

- în scopul modernizării serviciilor Bibliotecii AAP au fost amenajate spații fizice și virtuale noi în conformitate cu standardele internaționale (sală multimedia, spații pentru lucru individual și de recreare pentru echipă);

- ca urmare a activităților de instruire și consolidare a cunoștințelor din cadrul ambelor proiecte a fost actualizat cursul „Cultura informației pentru bibliotecari, pentru funcționarii publici participanți la cursurile de dezvoltare profesională, pentru masteranzii și doctoranzii Academiei;

- prin instalarea și adaptarea la specificul bibliotecii a sistemului integrat de bibliotecă Koha a fost creat catalogul electronic al bibliotecii, efectuându-se transferul în mediul electronic a activităților care alcătuiesc fluxul de prelucrare a colecțiilor, constituirea bazei de date bibliografice proprii (catalogul electronic) și furnizarea accesului la distanță a acestuia [9];

- cu suportul financiar al ambelor proiecte a fost lărgit accesul la resurse informaționale în acces deschis prin abonarea la un șir de prestigioase baze de date internaționale, cum ar fi EBSCO, abonate în cadrul proiectului LNSS, Clarivate Analytic, Taylor & Francis, Cambridge University Press, Sage research methods. În așa mod, Biblioteca a obținut utilizarea eficientă a resurselor și serviciilor informaționale moderne [10];

- datorită colaborărilor și parteneriatelor formate în cadrul ambelor proiecte a fost amplificat schimbul de experiență în explorarea dezvoltării și introducerii serviciilor inovatoare în bibliotecă, în special, a serviciilor on-line și a Accesului Deschis la informația științifică, elaborarea și implementarea unei strategii digitale și electronice pentru îmbunătățirea serviciilor electronice de bibliotecă.

- prin realizarea unei cercetări socio-

gice cantitative, susținute de către Centrului Pro Comunitate, au fost identificate tendințele de dezvoltare a Bibliotecii APAM pe termen lung în condițiile mediului informațional concurențial. Astfel a fost identificată caracteristica bibliotecii viitorului bazată pe opiniile a două categorii de respondenți: bibliotecari și utilizatori (studenți și cadre didactice) și abordate ideile pe blocuri: spațiile, personalul bibliotecii, resursele informaționale, serviciile prestate, rolul bibliotecii în dezvoltarea învățământului și cercetării academice;

- a sporit substanțial vizibilitatea bibliotecii prin elaborarea și implementarea programului de promovare a acesteia: informarea mediatică (articole în buletine informative din presa de specialitate, interviuri etc.), informarea în cadrul reuniunilor profesionale, asigurarea vizibilității în rețelele de socializare, feedback de la utilizatorii finali, de la alte părți interesate, de la colegi, de la factorii de decizie.

- în scopul promovării noii paradigme a Accesului Deschis și diseminarea rezultatelor cercetărilor științifice din cadrul AAP, a fost elaborată și aprobată în cadrul Senatului „Politica Instituțională a Academiei de Administrație Publică privind Accesul Deschis la Informație” (12 decembrie 2017) și „Regulamentul de organizare și funcționare a Repozitoriului Instituțional AAP (25.02.2018) [11]. Prin aplicarea software specializat de bibliotecă Dspace a fost creat Repozitoriul instituțional AAP „IR - APAM”, care oferă Acces Deschis la conținutul lucrărilor didactice și științifice elaborate sub egida Academiei [12];

- pentru a facilita utilizarea serviciului de autoarhivare, pentru cercetătorii Academiei a fost elaborat tutorialul video: „Autoarhivarea în Repozitoriul Instituțional AAP” [13].

- în aceeași perioadă a fost aprobată Politica Accesului Deschis al revistei

științifico-metodice „Administrarea Publică” și Indexarea acesteia în baza de date DOAJ (Directory of Open Access Journals), 16 iunie 2016.

- în scopul elaborării unui instrument practic în constituirea unei colecții coerente și calitative în domeniul științelor administrative, în corespundere cu programele de instruire și cercetare, în cadrul proiectului LNSS a fost elaborată „Politica de dezvoltare a colecției Bibliotecii Științifice a Academiei de Administrare Publică”, aprobată în cadrul ședinței Senatului AAP din 18.10.2018 [14].

- în scopul promovării Accesului Deschis la informația științifică, Biblioteca AAP se înscrie în această mișcare globală prin organizarea diverselor activități pentru comunitatea Academiei în cadrul Săptămânii Internaționale a Accesului Deschis, care se desfășoară în fiecare an în luna octombrie.

- „Ziua Națională de Sensibilizare privind Biblioteca (ZNS)” este evenimentul lansat în cadrul proiectului LNSS, având ca scop promovarea resurselor informaționale și a serviciilor de bibliotecă, implicând participarea instituțiilor din învățământ de toate nivelurile. Prin activitățile desfășurate în cadrul ZNS se urmărește creșterea gradului de conștientizare a rolului și funcțiilor bibliotecilor în instituțiile de învățământ: universități, licee, școli generale, colegii, școli profesionale, biblioteci teritoriale. Ziua Națională de Sensibilizare va continua să fie organizată timp de 10 ani, la care vor participa și bibliotecile din Sistemul Național de Biblioteci, reprezentanții autorităților publice locale și centrale, reprezentanții societății civile [15].

În urma implementării proiectului „Modernizarea serviciilor bibliotecare academice în Moldova” și a proiectului LNSS, bibliotecarii Academiei de Administrație

Publică, sunt mai bine pregătiți pentru implementarea bibliotecii moderne. „Bibliotecarii vor avea abilități mai bune în limba engleză și își vor consolida rețelele, atât în interiorul, cât și în afara Moldovei. Publicul larg va înțelege mai bine importanța bibliotecilor” [16].

Obținând acces la noi baze de date prestigioase, Biblioteca AAP a înregistrat schimbări pozitive în utilizarea eficientă a resurselor și serviciilor informaționale. Accentul este pus pe formarea competențelor digitale, participarea la crearea și dezvoltarea conținutului științific digital instituțional, promovarea rezultatelor cercetărilor la nivel național și internațional, participarea la proiecte și dezvoltarea parteneriatelor naționale și internaționale.

Toate activitățile desfășurate în cadrul proiectelor au avut impact pozitiv în procesul studiilor și cercetării, vizibilității cercetărilor științifice, îmbunătățirii culturii informației, utilizarea aplicațiilor noi, tehnologiilor informaționale, acceptând un nou ritm al schimbărilor sub presiunea schimbărilor globale.

Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică caută noi modalități de a pune în aplicare funcțiile în condițiile unei noi creșteri continue și constante a proceselor economice și sociale, fiind combinate cu tradiții în continuă transformare și inovații constante în domeniul culturii.

În acest sens, sunt viabile declarațiile reprezentanților bibliotecilor despre viitor, precum că viitorul bibliotecii este determinat de factorul uman, că fără un bibliotecar profesional și creativ nu va exista o bibliotecă de succes, nu va exista un utilizator cu un înalt grad de pregătire în domeniul culturii informației, că biblioteca va rămâne un promotor al culturii spirituale” [17].

BIBLIOGRAFIE

1. Stoica, Ion. Criza în structurile infodocumentare. Sensuri și semnificații contemporane, Constanța, Ex Ponto, 2001, p. 84-85. ISBN 973-8227-08-9.

2. Repanovici, Angela. Cultura informației. În: *Tratat de biblioteconomie / coord. gen.: prof. Univ. Mircea Regneală. București: Editura ABR, 2017, vol. 3, p. 479-517. ISBN 978-606-93535-4-7.*

3. Harconița, Elena, Sobieski-Camerzan, Rodica. (2017) Efectele proiectelor internaționale asupra bibliotecilor academice și Ziua Națională de Sensibilizare privind Bibliotecile In: *Simpozionul Național Anul Bibliologic 2016, 27 martie 2017. În: <https://www.slideshare.net/rmbiblioteci/elena-harconia-rodica-sobieski-camerzan>*

4. Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: reformarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin instruirea personalului și reformarea bibliotecilor (LNSS) (2015-2018). În: <https://lnss-projects.eu/amb/>; <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/library-network-support-services-lnss#> (accesat la 28 noiembrie 2019).

5. Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova (2016-2019). În: <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/proiectul-%E2%80%9Emodernizarea-serviciilor-bibliotecilor-universitare-din-moldova%E2%80%9D>; <https://newinformationsservices.wordpress.com/> (accesat la 28 noiembrie 2019).

6. Ghinculov, Silvia. (2019) Dezvoltarea durabilă a serviciilor informaționale pentru bibliotecile din mediul academic. / Conferința de finalizare a proiectului „Modernizarea serviciilor Bibliotecilor universitare din Moldova”, Chișinău, 25 iunie 2019. În: <https://newinformationsservices.files.wordpress.com/2019/07/silvia-ghinculov.pdf> (accesat la 28 noiembrie 2019).

7. Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/> (accesat la 28 noiembrie 2019).

8. Strategia de dezvoltare a Bibliotecii AAP 2017-2020. Chișinău, 2017. În: http://aap.gov.md/biblioteca/sites/default/files/Strategia%20Bibliotecii%20Științifice%20AAP_final.pdf (accesat la 28 noiembrie 2019).

9. Biblioteca științifică AAP: catalogul electronic OPAC. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/catalog-electronic> (accesat la 28 noiembrie 2019).

10. Biblioteca Științifică AAP: Baze de date. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/baze-de-date-0> (accesat la 28 noiembrie 2019).

11. Politica Instituțională a Academiei de Administrare Publică privind Accesul Deschis la Informație. Chișinău, 12 dec. 2017. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/sites/default/files/Scan.pdf> (accesat pe 28 noiembrie 2019).

12. Repozitoriul instituțional AAP = Institutional Repository of the Academy of Public Administration „IR APA”. În: <http://dspace.aap.gov.md/> (accesat la 28 noiembrie 2019).

13. Autoarhivarea în Repozitoriul Instituțional AAP: Ghid. Chișinău, 2018. În: <https://www.youtube.com/watch?v=smPajZ8Dgpl> (accesat la 29 noiembrie 2019).

14. Politica de dezvoltare a colecției Bibliotecii Științifice AAP, Chișinău, 2018. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/politica-de-dezvoltare-colec%C8%9Biilor-bibliotecii-%C8%99tiin%C8%9Bifice-academiei-de-administrare-public%C4%83> (accesat la 27 noiembrie 2019).

15. Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci. Ziua Națională de Sensibilizare. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/article/ziua-na%C8%9Bional%C4%83-de-sensibilizare-0> (accesat la 29 noiembrie 2019).

16. Landøy, Ane. (2019) Modernization of academic library services in Moldova: Sustainable partnership: Conferința de finalizare a proiectului , Modernizarea serviciului bibliotecilor universitare din Moldova, Chișinău, 25 iunie 2019. În: <https://newinformationsservices.files.wordpress.com/2019/07/ane-landc3b8y.pdf> (accesat la 28 noiembrie 2019).

17. Тенденции развития библиотек в информационном обществе. În: <https://my-filology.ru/193/tendenczii-razvitiya-bibliotek-v-informacziionnom-obshhestve/>

Prezentat: 29 noiembrie 2019.

E-mail: sobieskirodica@mail.ru

Relații internaționale și integrare europeană



BREXIT - RETRAGEREA REGATULUI UNIT DIN UE

BREXIT - WITHDRAWAL OF THE UNITED KINGDOM FROM THE EU

DOI: 10.5281/zenodo.3707628

CZU: 327(410):061.1UE

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

SUMMARY

European integration has proven effective since its launch in 1957 until 2007, when GDP reached 18 trillion US \$ compared with 13 trillion of USA GDP. The latter drive integration along and have triggered off a dynamic to reform which had been deemed impossible since the failure of the French and Dutch referendum on the European constitution in 2005. Next problem arose when the referendum organized on June 23, 2016 showed that 51.9 percent of the population voted to leave Britain from the European Union.

Keywords: *European integration, custom union, single market, referendum, withdrawal clause, Brexit, negotiations, functionality, Brexit agreement.*

REZUMAT

Integrarea europeană s-a dovedit eficientă de la lansarea sa, în 1957, până în 2007, când PIB-ul a atins 18 trilioane de dolari SUA, comparativ cu 13 trilioane de dolari SUA. Acestea din urmă au determinat integrarea și au declanșat o reformă dinamică care a fost considerată imposibilă de la eșecul referendumului francez și olandez privind Constituția europeană din 2005. Următoarea problemă a apărut atunci când referendumul organizat la 23 iunie 2016 a arătat că 51,9 la sută din populație a votat ca Marea Britanie să părăsească Uniunea Europeană.

Cuvinte-cheie: *integrare europeană, uniune personalizată, piață unică, referendum, clauză de retragere, Brexit, negocieri, funcționalitate, Acord Brexit.*

Problema originii, dar și cea a repartiției puterii a fost și rămâne a fi una supremă, disputele pentru stăpânirea lumii creștine, a Europei de fapt, au existat încă de la constituirea acesteia. Drept soluție unii intelectuali au început să viseze la o monarhie universală, ca un remediu pentru asigurarea păcii. Însă la nivel practic încercarea de unitate europeană s-a soldat cu tentația uneia sau altei națiuni de a domina Europa prin cucerire [1, p.107].

Reacții, mai mult sau mai puțin pozitive, de unificare a Europei vor putea fi observate în perioada interbelică, când apar diferite curente susținute de intelectuali, dar și oameni politici, de promovare a inițiativelor oficiale în direcția uniunii europene. Drept exemplu ar putea servi politicianul francez Aristide Briard artizan al Societății Națiunilor, laureat al Premiului Nobel pentru Pace (1926), adept al unei „legături federale” bazată pe apropierea franco – germană.

După cel de-al Doilea Război Mondial Europa nu este mai mult decât o ruină devastată de setea de putere și dominare, ea nu mai reprezintă nici măcar umbra palidă a ceea ce fusese cândva. Chiar dacă spiritul de victorie pare să persiste printre popoarele ieșite învingătoare, puterea politică, dar și cea economică încetează să mai existe pe plan mondial, infrastructura fiind considerabil distrusă, se produce o dislocare socială gravă când milioane de refugiați ai războiului revin pe teritoriile distruse, care sunt departe de a mai reprezenta idealul patriotic.

În această situație-limită începe să se vehiculeze ideea unei unități europene care ar menține pacea pe continent. Imaginea persistentă a războiului face planul dat să pară impecabil, reprezentând de fapt metoda prin care Europa încearcă să abandoneze soluțiile radicale de război, dar devenind și mai radicală punând în aplicare implementarea acelorași soluții fără război – și anume integrarea, adică unirea Europei [2].

Winston Churchill numea această posibilă unitate europeană: „[...] o federație a Statelor Unite ale Europei” [3], care ar transforma Europa în decurs de câțiva ani într-un teritoriu liber și fericit. Această unitate prin diversitate exclude unitatea propriu-zisă, ea fiind mai degrabă o încercare de coexistență pașnică. Ideea în sine părea a fi una perfectă, dar din păcate nu a fost luat în calcul faptul că guvernele naționale, odată restabilite în funcție, ar putea să refuze partajarea puterii, atenția lor fiind îndreptată spre reconstrucția economică națională, nu spre înlocuirea statului-națiune: *„Pentru salvare Europa a plătit prețul scump al împărțirii ei și trecerii părților în sferele de influență ale Statelor Unite (SUA) și ale Uniunii Sovietice”* [4].

Redresarea economică din Europa care a început imediat după sfârșitul războiului a fost perturbată de o serie de

evenimente și ostilități, dar și impunerea sferelor de influență, dacă încă până la acele evenimente se mai prevedea o stare de spirit în favoarea unei cooperări dintre Washington și Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste (URSS), aceasta se schimbă însă în decursul anilor 1946-47, moment istoric cu consecințe directe în apariția Războiului Rece.

Dezvoltarea comerțului liber a condus la apariția politicilor cooperative, un fel de interese comune care vor duce în viitor la depășirea cauzelor războaielor trecute. Acest moment putând fi considerat baza conceptuală a Uniunii Europene (UE). Orientându-se spre prioritizarea intereselor economice, arhitecții Uniunii Europene au mizat pe faptul că bunăstarea generală va conduce la o toleranță generală. Planul Marshall a fost un factor crucial în procesul de refacere materială și de reasigurare spirituală a Europei, și chiar dacă nu a condus la realizarea unei uniuni vamale, are marele merit de a-i fi învățat pe europeni lecția cooperării și liberului schimb.

Aprobarea Planului Marshall a condus la crearea diferitor organizații cu scop de implementare, cum ar fi Organizația pentru Cooperare Economică Europeană (OCEE) care apare la 16 aprilie 1948 și constituie baza viitoarei administrări economice supranaționale a Europei. În contextul dat, devine un pic neclar ce ar însemna „supranațional”, dar cu siguranță implică eliminarea suveranității naționale în cadrul afacerilor economice. Viziunea dată este privită cu scepticism de către guvernele statelor implicate, ele dorind să păstreze cât mai mult control asupra propriilor economii, fără a ceda din suveranitatea proprie în favoarea oricărei organizații supranaționale [1, p. 107-108].

Eșecul de integrare economică și politică prin intermediul OCEE, a condus la promovarea ideii comunitare de cooperare pentru administrarea în comun

a resurselor de cărbune și oțel din Franța și Germania, fiind invitate și alte state doritoare să participe. Ideea dată apare în anul 1950, când Jean Monnet concepe un Memorandum în care se afirmă că pentru asigurarea păcii devine inevitabilă crearea unei Europe dinamice care ar fi reunificat industria carboniferă și siderurgică din Franța și Germania: „...trebuie să abandonăm formele trecutului și să pornim pe calea transformării, atât creând condiții economice de bază comune, cât și înființând autorități acceptate de națiunile suverane. Europa n-a existat niciodată. Nu adunarea națiunilor suverane întrunite în consilii face din ele o entitate. Trebuie să creăm cu adevărat Europa; ea trebuie să se comporte ca atare” [5].

Conceptul respectiv a fost transmis Ministrului Afacerilor Externe al Franței, Robert Schuman, în același an - 1950, care a aderat imediat la ideile de acolo și, într-o emisiune radiofonică din 9 mai, a amorsat o adevărată bombă politică în care propune reunirea națiunilor care au fost în opoziție secole la rând: Franța și Germania, prin plasarea producției franco-germane de cărbune și oțel sub o Înalță Autoritate comună.

Robert Schuman este cel care va purta numele de „Părinte al Europei”, promotor al proiectului de revitalizare al Europei. Inițiativa dată a fost salutată de Cancelarul german, Konrad Adenauer, iar statele Benelux și Italia și-au declarat intenția de participare. Astfel, în aprilie 1952 este semnat Tratatul de la Paris de către cele șase state fondatoare, iar în iulie același an Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) intră în funcțiune. Aceasta nu înseamnă că statele participante în proiectul dat erau gata să își subaprecieze propriile interese naționale, mișcarea dată ar fi însemnat că progresul va fi posibil doar după negocieri dificile purtate între guverne.

„Solidaritatea în producție care va fi astfel creată va demonstra că orice război între Franța și Germania devine nu doar de neconceput, ci și imposibil din punct de vedere material” [6].

Făcând referire la cele afirmate mai sus, am putea cu certitudine plasa Declarația Schuman ca piatră de fundament a construcției europene. Existând patru principii necesare care vor sta la baza unei construcții europene trainice:

- a) asigurarea păcii politice și a reconstrucției economice;
- b) acțiuni de administrare comune care implica Franța și Germania;
- c) asigurarea cooperării între națiunile europene;
- d) convergența intereselor popoarelor europene.

Principiile date au stat la baza succesivității etapelor ce vor urma.

Punerea în comun a producției de bază și instituirea unei Înalte Autorități (ÎA), a unui Consiliu de Miniștri și a unei Adunări ale căror decizii aveau să lege Franța, Germania și celelalte state pretendente să adere, avea să realizeze primele temeuri concrete ale unei federații europene, indispensabile protejării păcii [11, p.15].

La 25 martie 1957, la Roma, se instituie Comunitatea Economică Europeană (CEE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA), care urmau să funcționeze pe o durată nelimitată și care au fost fondate pe un sistem instituțional similar cu cel al CECO. La o distanță de doar 10 ani, intră în vigoare tratatul de fuziune al executivelor, semnat de cei șase, prin care cele trei comunități vor dispune de un ansamblu instituțional unic: un Parlament, un Consiliu de Miniștri, o Comisie și o Curte de Justiție, astfel simplificând lucrul acestor instituții.

Fundamentală devine ideea de integrare europeană, care se referea la faptul că economiile statelor membre,

dar și alte sectoare de politici trebuiau administrate nu doar în comun cu alte guverne, dar și cu instituțiile europene create în mod special „... *națiunile renunță la dorința și la capacitatea de a dirija în mod independent, urmând în schimb să delege procesul decizional unor organe centrale noi;*...” [7].

Parcurgând toate aceste etape de la instituirea comunităților și până la Uniunea Europeană de astăzi, este simplu de înțeles că drumul parcurs este unul destul de lung, procesul dezvoltării, extinderii și aprofundării este anevoios și cere timp. Evenimentele principale care au marcat perioada de dezvoltare a abia formatelor comunități europene și până la o Europă extinsă au fost multe și nu lipsite de zăbucium intern.

Mijlocul deceniului al nouălea ar putea fi considerat un moment decisiv de relansare, de revitalizare a integrării europene. Comisia prezidată de Jacques Delors, instituit în funcție la 1985, a debutat cu un proiect ambițios de liberalizare a pieței interne a Comunității Europene (CE) prin eliminarea barierelor non-tarifare. Impulsul respectiv ducând la Actul Unic European (AUE), care va modifica o parte din dispozițiile tratatului de la Roma, marcând momentul-cheie în istoria Uniunii Europene. Deși aparent AUE pare a fi un proiect economic, el va avea implicații asupra mai multor sfere politice, facilitându-se adoptarea legilor, stabilirea bazelor Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC), prin crearea și aplicarea unei singure politici externe în sectoarele de interes comun [8, p. 52].

Istoria Europei moderne a început în 1991, când Uniunea Sovietică s-a destrămat, iar Uniunea Europeană s-a născut. Europa nu mai este cum era cândva, centrul lumii, ci doar o parte subordonată unui sistem internațional.

După prăbușirea comunismului în

Europa de Est și reunificarea Germaniei, viitorul integrării europene a revenit în centrul atenției, astfel în decembrie 1991, la Maastricht a fost semnat Tratatul care a înființat Uniunea Europeană (UE) pe baza a trei piloni: Comunitățile Europene, Politica Externă și de Securitate Comună și Cooperarea Polițienească și Judiciară în materie penală. Tot atunci se stabilesc de comun acord acțiunile necesare pentru introducerea unei monede unice și continuarea reformelor instituționale. Se introduce conceptul de cetățenie europeană și se consolidează competențele Parlamentului European.

Este interesant de menționat că prăbușirea spectaculoasă a Uniunii Sovietice a avut loc în aceeași lună când a fost finisat proiectul Tratatului de la Maastricht. Toate republicile sovietice devin independente, iar fiecare popor își va avea propria limbă. Pentru prima dată în aproape cinci sute de ani, nu va exista o putere europeană la nivel de putere globală, Europa devine un spațiu limitat pentru o mulțime de state mici independente, care se arată nerăbdătoare să adere la Uniunea Europeană. Promisiunile nu par a fi mari pe plan de politică externă sau de armată comună. Ceea ce îi unește cu adevărat este dezvoltarea economică. Economia este tot ce contează la moment în Europa, iar ea se presupune a fi anume așa cum a fost promisă de către UE, prosperă.

Provocarea cea mare a Tratatului de la Maastricht a fost crearea unui element, care, fără îndoială, putea fi văzut ca o tentativă la suveranitatea statelor – moneda unică – euro. Este moneda care a provocat multe discuții între țările-membre, îndeosebi în Germania, unde se pune mare preț pe moneda germană, marca, care a facilitat prosperitatea postbelică. Marea Britanie și Danemarca au negociat o clauză de neparticipare.

Moneda Euro ar putea fi privită cu

siguranță ca un uzurpator al integrității naționale. Folosind o monedă care aparține unui grup de state, ar însemna că oricăre decizie economică importantă este în mâinile unei alte entități, mai mult decât atât, asta ar însemna că o singură entitate, Banca Europeană Centrală, gestionează valoarea monedei euro [2, p. 110-111].

Chiar dacă Tratatul dat a trezit divergențe între statele-membre, trebuie de menționat că el a generat noi domenii de cooperare, marcând o etapă-cheie în procesul integrării europene, deschizând ușile spre noi extinderi. Din cauza unei prezențe deosebite pe arena internațională, CE a fost confundată încă de la bun început cu un actor, ceea ce a condus la crearea unor așteptări care depășeau capacitățile ei de realizare.

Perioada post-Maastricht a pregătit calea spre o integrare flexibilă, întrucât UE intra într-o fază de incertitudine imensă în ceea ce privește contextul ei global, dar și funcționarea sa internă, se începe pregătirea spre o posibilă extindere în Europa de Est, care ar trebui să garanteze marea transformare a UE, apărând și necesitatea unui progres în sfera PESC, care încă apărea ca un „decalaj dintre așteptări și capacități” [9]. Se hotărăște crearea unui spațiu al libertății, securității și justiției pentru cetățenii UE, care ar intra în vigoare în decurs de cinci ani de la ratificare.

Astfel, tratatele care urmează: Tratatul de la Amsterdam semnat în 1997 și în special tratatul de la Nisa semnat în anul 2000 reprezintă o etapă necesară în evoluția construcției europene, „perspectiva aderării a unor noi state a generat necesitatea apariției unor schimbări în sensul perfecționării și adaptării instituțiilor comunitare la noile relații” [10, p. 107]. O uniune mai extinsă ar avea nevoie de o regândire, o transformare a structurii sale inițiale.

Apare posibilitatea ca în cazul în care un

stat-membru se abține de la vot, se impune condiția unei declarații de justificare a abținerii, în același timp statul dat fiind obligat de a nu acționa în vreun mod ce ar putea intra în conflict cu acțiunile realizate de UE.

Cele două tratate nu vor pune accentul numai pe o Europă extinsă pe dimensiune economică, ci și pe cea politică, iar ca consecință este aprobată Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, pentru prima dată se stabilea într-un singur text o serie de drepturi civile, economice, politice și sociale pe care le au cetățenii europeni.

Extinderea a constituit preocuparea majoră a Uniunii Europene după Nisa, însă evenimentele petrecute la 11 septembrie 2001 în SUA, a readus uniunea în fața unei alte probleme, securitatea și apărarea devenind priorități ale agendei politice. Dorința de a facilita progresul în aceste domenii, dar și conștientizarea faptului că la Nisa nu s-a făcut suficient se hotărăște crearea unei Convenții Europene (2001) care va lucra asupra elaborării proiectului de Constituție (care așa și nu va fi ratificat). Criza provocată de ratificarea Tratatului Constituțional, ar putea fi văzută ca una dintre cele mai grave probleme din istoria UE. Tratatul Constituțional în sine a încercat să aducă UE mai aproape de cetățenii ei, însă a fost perceput ca având efect invers, ratificarea lui ar fi creat pentru UE un nou fundament.

Neratificarea Constituției pune UE într-o lumina de incapacitate funcțională, iar pentru a ieși din impas apare necesitatea de a semna cât mai rapid un tratat similar, astfel apare ideea Tratatului pentru Reformă, care în scurt timp devine Tratatul de la Lisabona, semnat în decembrie 2007.

*“Rapiditatea cu care s-a ajuns la un acord asupra **Tratatului de la Lisabona** se explică prin aceea că textul său a preluat în mare parte textul **Constituției**, lucru asupra căruia*

nu s-a insistat în mod public, tocmai pentru a nu redeschide chestiuni sensibile" [11, p. 5].

Scopul tratatului fiind asigurarea Uniunii cu reforme care ar ajuta-o să facă față provocărilor globale și să răspundă așteptărilor cetățenilor europeni. Anume prin acest tratat UE va căpăta personalitate juridică, succedând Comunitatea Europeană.

Oricare ar fi variantele spre care UE se va îndrepta în perspectivă, cert este că va rămâne o instituție puternică ce va avea un cuvânt de spus în viitor și care va reuni toate statele Europei ce împărtășesc aceleași aspirații și valori.

Extinderea Uniunii fiind cea mai bună oportunitate care ar garanta pacea pe continentul îndelung divizat. Ea nu prevede doar o dezvoltare economică a unui teritoriu vast, dar și constituirea unei societăți de peste 500 milioane de cetățeni care vor trebui să trăiască și să lucreze împreună, să construiască proiecte comune, depășind piedicile din trecut și stereotipurile actuale. Pentru aceasta ar fi nevoie ca națiunile și oamenii care au culturi și experiențe atât de diferite să poată deveni o comunitate. Remarcabil fiind faptul că Europa este definită nu prin rasă, limbă sau obiceiuri, ci prin scopurile și amplitudinea voinței sale. Europa fiind de fapt o construcție și nu un document geografic sau biologic. De aici parvenindu-i și fragilitatea proprie [12].

La Summitul neoficial de la Malta din 3 februarie 2017 Donald Tusk a declarat: „Numai uniți vom învinge”, „[...] trebuie să explicăm cât se poate de limpede că dezintegrarea Uniunii Europene nu va duce la reinstaurarea unei mitice suveranități depline a statelor sale membre, ci la dependența lor reală și concretă de marile superputeri: Statele Unite, Rusia și China. Numai împreună putem să fim pe deplin independenți” [13].

Marea provocare a secolului XXI, pentru

UE, rămâne integrarea sa politică rămasă evident în urma celei economice. Indiferent de forma pe care o va îmbrăca, uniunea politică va face posibilă transformarea Uniunii Europene într-o superputere capabilă să joace un rol considerabil în configurarea ordinii mondiale.

Aderarea Marii Britanii la Uniunea Europeană

Deși Marea Britanie a fost membru al Uniunii Europene de mai bine de 47 de ani, ea a fost un stat destul de nesigur cu privire la avantajele sau dezavantajele avute ca membru, nesigur dacă ar trebui sau nu să continue ca membru UE. Toate aceste necunoscute s-au adunat una câte una ca rezultat al eșecului succesiv al guvernelor britanice de a construi un consens în rândul publicului cu privire la politicile europene pe care ar dori să le urmeze.

Relația Marii Britanii cu Europa ar putea fi caracterizată prin europenizare parțială. Elita conducătoare britanică a adoptat mai ușor ideea de integrare, pe când opinia publică a sprijinit foarte puțin procesul dat.

Uniunea Europeană a avut un impact major asupra politicii britanice, dar timpul a arătat că nici un guvern sau opoziție nu au reușit să formeze o atitudine internă de durată care să permită acceptarea principiilor europene pe care ei ar fi putut să le dezvolte la nivel național.

După cel de-al Doilea Război Mondial Marea Britanie a revenit la nivelul de prosperitate pe care îl avea înaintea războiului, abia în anii '50. Partidul Laburist, care a câștigat alegerile în anul 1945, a câștigat și marea provocare de a guverna o țară aflată în fața falimentului, iar programele de dezvoltare propuse păreau nerealizabile pentru economia de moment a Marii Britanii. Astfel, prin prisma austerității și a controlului economic sporit până la 1951, Partidul Conservator își creează drum către revenirea la putere,

avându-l din nou ca lider pe Winston Churchill.

Reinstalarea conservatorilor a adus Marii Britanii așa-numita Epocă de Aur. Reconstruirea economică, socială și politică era în plină dezvoltare. Marea Britanie a început să își redefinească statutul de putere mondială, în special în domeniul economic, dar și cu ajutorul educației, promovându-și sistemul educațional în toată lumea. Nivelul de trai începe să se reabiliteze, rata șomajului fiind scăzută, guvernul londonez se concentrează mai mult pe problemele interne, devenind evident faptul că menținerea Imperiului Britanic este o sarcină imposibilă. Acest aspect definitivându-se în anii '70, când Regatul Unit se retrage de pe aproape toate coloniile ocupate.

Devine evident de ce nu a mers relația cu cele 6 state fondatoare care aveau să înființeze Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și de ce Marea Britanie nu a dorit să facă parte din această organizație. Încă la 1923, în lucrarea „Pan-Europa”, contele Coudenhove-Kalergi prevedea neinclusiunea britanicilor în proiectul unității europene, el afirma că într-o primă fază, Pan-Europa urma să cuprindă doar țările continentului, exceptând Anglia, ale cărei interese erau preponderent extraeuropene. În timp urma ca aceasta să fie atrasă să sprijine uniunea pan-europeană din afară, rămânându-i deschisă posibilitatea aderării [14].

Ideea dată a fost preluată mai târziu și de W. Churchill prin discursul său de la 1946, ținut în aula Universității din Zurich, în care a susținut crearea unei organizații supranaționale, ridicând speranțele celorlalți oameni de stat europeni cu discursurile sale în favoarea unei Europe unite: „*Trebuie să construim un fel de Statele Unite ale Europei. Primul pas este formarea unui Consiliu al Europei. Dacă la început nu toate statele Europei vor să intre în Uniune,*

trebuie ca noi să lucrăm pentru a alătura și uni acele state care doresc și o vor” [15]. Discursul dat nu scoate în evidență o aluzie cât de mică referitoare la faptul că Marea Britanie ar dori să fie parte a planului european, britanicii nu erau interesați să devină membri ai unei organizații supranaționale care ar compromite din suveranitatea lor națională, ceea ce nu ar fi trebuit să apară ca problemă pentru celelalte state. Ea nu putea să accepte să fie redusă la o putere de nivelul Franței sau Germaniei, ambele națiuni învinse. Marea Britanie va rămâne separată de „Statele Unite ale Europei”.

Pasivitatea Marii Britanii nu îi va împiedica pe cei șase să își continue planurile, cu toate că se sugerează destul de clar că orice organizație europeană fără Marea Britanie va avea dificultăți de reușită. Afirmatia dată începe să se adevărească atunci când Franța vine cu propunerea de a înființa o Comunitate Europeană de Apărare (CEA); ideea de a crea o armată supranațională pare ar fi pe placul Marii Britanii, dar din nou britanicii bat în retragere, entuziasmul arătat la început nu pare să fie susținut prin vreo intenție de participare.

În această perioadă, Marea Britanie își concentrează atenția în raporturile economice cu statele de peste ocean, și nu cele din Europa. Între timp, progresul economic se observa doar în cadrul țărilor industrializate, iar liderii politici englezi specializați în economie încep să considere că orientarea Marii Britanii doar către Commonwealth este o greșală. Se încearcă crearea unei zone de afaceri cu cele șase state, propunerea dată fiind însă refuzată din start. La 31 iulie 1961, Primul Ministru al Marii Britanii, Harold Macmillan, având suținerea Statelor Unite, se adresează Camerei Comunelor a Parlamentului Regatului Unit, unde anunță despre intenția de aderare în cadrul Comunității

Economice Europene.

Încercarea dată este însă respinsă, fără votul Franței, președintele De Gaulle motivează că în contextul dat Marea Britanie va juca rolul de „cal troian” al SUA, împiedicând Franța în drumul ei de a deveni principala putere europeană; apare problema unei alegeri dintre relația cu SUA sau aderarea la CEE, desigur alegerea fiind una evidentă [15, p. 166].

În 1964, Partidul Laburist revine la putere, iar noul premier, Harold Wilson, aplică din nou pentru poziția de membru al organizației europene. Și din nou, De Gaulle vine cu aceleași argumente, cu toate că printre celelalte state deja se consolida ideea unui compromis.

Anii '60 au fost pentru diplomația britanică o perioadă de austeritate ca răspuns la dovezile tot mai clare ale scăderii influenței economice, dar și politice pe plan extern. Atât deprecierea lirei, cât și retragerea militară de la est de Suez, lipsa abilităților Marii Britanii de a lupta alături de SUA în Vietnam întăresc convingerea că apartenența la CEE este tot mai atractivă, iar integrarea nu reprezenta nimic altceva decât modernizare și reînnoire.

Această idee se întărește odată cu retragerea din 1969 a lui De Gaulle, iar venirea la conducerea Franței a fostului prim-ministru, George Pompidou, este momentul oportun pentru Marea Britanie de a adera la CEE.

În cadrul summitului din mai 1971, Prim Ministrul britanic Conservator, Ted Heath, și președintele G. Pompidou pun punct disputelor dintre cele două state, ca la 1 ianuarie 1973 Marea Britanie să devină membră a Comunității Europene (CE). Imediat după aderare Ted Heath este demis și înlocuit cu Harold Wilson, iar la scurt timp cu James Callaghan, care, condus în principiu de motive interne, începe o renegociere nelegitimă a termenilor aderării la UE. Chiar dacă

negocierile nu produc nici o schimbare în Tratatul pentru aderare, apare o iluzie de control, culminând cu îndemnul de a vota pentru aderare în Referendumul din 1975.

Toate guvernele care s-au succedat de la 1979 au susținut mai mult sau mai puțin aderarea Marii Britanii la UE, dar au fost într-un fel sau altul în contradicție cu opinia publică internă. Poporul britanic nu a putut să se hotărască pe cine să susțină – guvernul care sprijină creșterea rolului Marii Britanii în UE sau pe cel care a încercat să limiteze semnificativ acest rol.

Majoritatea guvernelor britanice și-au început mandatul hotărâte să o ia de la început cu UE, ca la un moment dat să fie considerate incomode de către partenerii europeni. Negociatorii britanici de la toate nivelurile nu au dorit niciodată să subordoneze preocupările lor unui entuziasm general referitor la detaliile concrete ale evoluției instituționale sau ale politicilor vizavi de integrarea europeană.

Pentru majoritatea cetățenilor britanici, UE ridică problema costurilor, fie că este costul total al integrării, demonstrat de rolul permanent al Marii Britanii de contribuabil net esențial la bugetul UE, fie că sunt costurile specifice care au fost impuse Regatului Unit, devenind membru UE. Contribuția netă a Marii Britanii nu a fost vreodată semnificativă din punct de vedere economic sau fiscal, dar a fost mereu importantă din punct de vedere politic și totodată responsabilă pentru părerea negativă referitoare la costul apartenenței la UE. Rareori se scot în evidență sau se discută despre beneficii cum ar fi cea rezultată din programul pieții unice, sau progresele din domeniul justiției și al afacerilor interne ca despre beneficii rezultate din condiția de membru UE. Costurile directe fiind mult mai ușor de calculat decât beneficiile indirecte. Pentru toate problemele, dar și crizele prin care a trecut Regatul Unit de la aderare înapoi,

atât guvernul, cât și media au încercat să le facă responsabilitate a UE.

Uniunea Europeană este cel mai mare bloc mondial de comerț, precum și cel mai mare furnizor de ajutor pentru dezvoltare. Când Marea Britanie a aderat la UE în 1973, ajutorul UE și politica de dezvoltare aveau în principal ca țintă Africa francofonă. Aderarea Marii Britanii a extins această politică, precum a făcut și aderarea ulterioară a altor state. Marea Britanie a fost mereu un susținător al eficientizării programelor de ajutor multilateral. Însă ceea ce britanicii nu au acceptat niciodată a fost modul în care Comisia Europeană a administrat ajutorul UE, susținând că acest lucru ar fi mai bine realizat de o agenție UE independentă [1, p. 180-188].

Este interesant să observăm că de la 2010 relația Mării Britanii cu statele-membre UE a devenit una destul de dificilă, pe de o parte noul prim-ministru, David Cameron, ca și toți ceilalți la început, mânați de ambiție și-ar fi dorit să facă din Marea Britanie un actor principal în relațiile cu UE, pe de altă parte însă, nu dorea implicarea cu sprijin financiar.

Astfel la Summitul UE din 23 iunie 2011, se anunță oficial că Marea Britanie nu va contribui la noul pachet de 120 miliarde euro pentru ajutorarea Greciei. Explicația părea simplă și argumentată: Marea Britanie nu face parte din zona euro, deci numai celelalte 16 state membre UE să contribuie, fiind în joc moneda lor. Cu tot refuzul de participare,

David Cameron în repetate rânduri a afirmat că își dorește o monedă euro puternică și în ascensiune, cel puțin dintr-un motiv: 40% din exporturile britanice se îndreaptă spre zona euro.

Premierul britanic a trebuit, și în mare parte a reușit, să ducă o adevărată politică de echilibristică între cerințele tot mai insistente și chiar amenințătoare de la Bruxelles, pe de o parte, și dezideratele ce veneau cu insistență din interiorul Marii Britanii. Astfel, în timp ce Bruxelles era tot mai dezamăgit de acțiunile lui Cameron, euroscepticii îl primeau cu aplauze.

Nesemnarea tratatului dat ar putea fi privită ca un prim semn de retragere din partea britanicilor, apar aprecieri destul de radicale, cum ar fi cea a euroscepticului Nigel Farage (liderul partidului independenților) care declară: „*Avem de gând să ieșim din această uniune, astfel ca Marea Britanie să fie prima țară din UE care își obține libertatea înapoi*” [16].

Cameron a evitat să facă vreo declarație pe subiectul dat, afirmând că Marea Britanie cu certitudine are nevoie de UE, mai ales pentru piața unică, pentru investiții și locuri de muncă.

În tabelele de mai jos, în comparație, beneficiul aderării Marii Britanii la Comunitatea Europeană, putem observa că produsul intern brut pe persoană de la 1973 până în anul 2015 a crescut mai repede decât în celelalte trei state considerate mari economii globale.

Tabelul 1. Creșterea PIB/locuitor în 2015 comparativ 1973.

1	Marea Britanie	102%
2	Germania	99%
3	SUA	97%
4	Franța	74%

Sursa: Oxford Martin School, Institute for New Economic Thinking [17].

Impulsul dat Marii Britanii după aderare este apariția concurenței, iar liberalizarea comerțului a fost un factor major în dezvoltarea direcției date. Eliminarea barierei de export a adus beneficii nu doar pentru Marea Britanie, dar și pentru statele importatoare de produse britanice. Datorită accesului liber pe piețele de desfacere unice sporește nivelul de concurență, astfel firmele britanice fiind forțate să crească nivelul de inovare, favorizând dinamismul economic. Construcția europeană, în viziunea guvernelor britanice, trebuia să fie un proces care să includă imperios condițiile economice tipic britanice: comerț liber, bariere comerciale reduse la maxim, libera circulație a forței de muncă și a capitalului. Peste toate acestea veneau pretențiile cu caracter politic. Toate aceste principii ar fi trebuit să asigure înlăturarea oricărui temeri legate de intențiile de federație supranațională, tendința de supra-statalitate a UE, sau lezarea fundamentelor de bază ale suveranității. Aici se manifestă caracterul britanic, pe cât de individual, pe atât de puternic, statutul de făuritori ai unui mare imperiu nu le va permite niciodată

să accepte poziția de parte componentă a unui ceva și mai mare, ei sunt cei care decid, cei care trag foloase și nu alte state care nu au capacitate de gestionare a potențialului. Ca parte componentă a Uniunii Europene, Marea Britanie are un rol pe cât de aparte, pe atât de important, aportul ei fiind recunoscut unanim.

Concluzionând, considerăm că am putea, cu certitudine, să afirmăm că procesul de integrare al Marii Britanii în Comunitatea Europeană ar putea fi folosit drept exemplu pentru a arăta corelarea dintre național și supranațional în dezvoltarea proceselor moderne de integrare a statelor în marea familie europeană. Inițial, din cauza iluziei sale continue de putere mondială, dar și a relațiilor sale speciale cu SUA, cât și a poziției centrale în Commonwealth, Marea Britanie nu a dorit să se implice în procesul de constituire a uniunii. Numai creșterea economică rapidă a celor șase state fondatoare a convins britanicii să adere, dar din nefericire pentru ei, prea târziu pentru a influența, într-un fel sau altul, politicile și instituțiile deja formate ale Comunităților Europene.

Tabelul 2. Principalele destinații ale exporturilor britanice (2014).

Uniunea Europeană	45%	America de Nord	14%
din care		din care	
- Germania	10%	- SUA	11%
- Olanda	8%	- Canada	2%
- Franța	6%	- Mexic	1%
- Irlanda	5%		
- Spania	3%		
Asia	22%	Europa NON-UE	12%
din care		din care	
- China	6%	- Elveția	7%
-Arabia Saudită	2%	- Rusia	2%
- Emiratele Arabe Unite	2%	- Norvegia	1%
- Coreea de Sud	2%	- Turcia	1%
- Hong Kong	2%		

Sursa: MIT Observatory of Economic Complexity [18].

Prin urmare, Marea Britanie a trebuit să se conformeze regulilor deja create de ceilalți pentru a satisface nevoile economice ale celor șase state-membre fondatoare, respectiv beneficiile economice ale integrării Regatului Unit nu au fost evidente imediat, ceea ce a și dezvoltat o abordare mult mai pragmatică și instrumentală față de comunitatea europeană comparativ cu cea dezvoltată de majoritatea partenerilor săi de pe continent.

Un punct de cotitură pentru UE în relațiile sale cu Marea Britanie, a fost reprezentat de Tratatul de la Maastricht, semnat de John Major la 1991, când CEE a devenit UE, pe care britanicii l-au ratificat după numeroase dezbateri parlamentare, iar ceea ce până atunci a fost doar o uniune pur economică a evoluat într-o uniune politică. De asemenea, ar fi important să menționăm că Tratatul de la Maastricht a marcat momentul când statele naționale au renunțat la controlul propriului destin în favoarea direcției centralizatoare a UE. Crearea monedei euro și consecințele dezastruoase ale acesteia asupra majorității economiilor din zona euro a condus la împărțirea continentului european între state bogate și state sărace, iar balanța decizională pe toate planurile în UE a cunoscut o schimbare fundamentală, în special favorizând Germania, stârnind astfel o nemulțumire profundă a Regatului Unit, care nu ar fi fost dispus vreodată să cedeze sfera decizională unei alte puteri, în special Germaniei, clauza de întârziere în aderarea Regatului Unit la euro a devenit între timp un subiect mort.

David Cameron menționa că „Marea Britanie nu va adopta niciodată moneda euro și ne-am asigurat o protecție vitală pentru economie. Astfel, lumea financiară a Londrei va putea fi reglementată de propriile reguli, nu va fi obligată să le aplice pe cele europene. Plătitorii de taxe

din Marea Britanie nu vor trebui să salveze țări din Uniunea Europeană” [19].

Chiar dacă guvernul britanic nu a susținut deloc crearea monedei unice europene, ei s-au pronunțat pentru extinderea UE înspre est, pentru cuprinderea noilor democrații ex-comuniste. Astfel, în 2004, Marea Britanie este printre primele state care își deschide piața muncii pentru cetățenii acestor țări. Acțiunea dată a rezultat într-o migrație masivă, de peste un milion de persoane, marea majoritate din Polonia, iar după 2007 - din Bulgaria și România. Efectul rezultat a condus la o schimbare serioasă în atitudinea Marii Britanii față de UE.

Sistemul deloc adaptat pentru integrarea imigranților a fost, la un moment dat, depășit de situație. Iar principalul vinovat în împrejurarea dată nu ar fi putut fi altcineva decât UE, cea care a insistat pe libertatea de mișcare.

Problema imigranților rămânând a fi una destul de serioasă pentru guvernele britanice care se succedă, promovându-și campania pro-Brexit. Într-un comunicat de presă pentru BBC, David Cameron se pronunță: „*O țară puternică nu este o țară care ridică podul, ci o țară care controlează imigrația*”, „*Dacă dorim să construim o societate mai integrată și mai coerentă, avem nevoie de imigrație bine controlată*” [20]. Un alt aspect care cu siguranță a determinat retragerea britanicilor a fost considerațiile legislative. Numărul mare de legi, directive și decizii venite de la Bruxelles și de la Curtea Europeană de Justiție se consideră neacceptabilă de către cetățenii britanici. S-a apreciat că este necesar ca tribunalele britanice să devină din nou suverane, aici putând fi adăugate și unele aspecte legate de tentativa de federalizare europeană, categoric respinsă de Regatul Unit [21].

Influența Imperiului Britanic în sistemul relațiilor internaționale pentru aproape trei sute de ani a condus la dezvoltarea

ideii că destinul Marii Britanii este unul global, respectiv s-a creat impresia că pentru a prospera pe plan internațional Marea Britanie nu are nevoie de UE.

În ianuarie 2013, Cameron a anunțat că guvernul Conservator va organiza un referendum înainte de finele lui 2017, pe marginea unui pachet renegociat cu UE. După recâștigarea alegerilor din 2015, guvernul Cameron trimite în Parlamentul European Actul pentru Referendum 2015 (Union Referendum Act), care va permite organizarea referendumului propus. Cu toate că el se pronunță pentru rămânerea într-o UE reformată, Cameron a anunțat că miniștrii conservatori și parlamentarii sunt liberi să facă campanie în favoarea rămânării sau nu în UE, aducând în discuție un termen de doi ani în care se va negocia ieșirea din UE, dacă britanicii vor decide să părăsească blocul european. Rezultatul referendumului din Regatul Unit, care a indicat 51,9% sau 17,4 milioane de voturi, pentru părăsirea UE, un rezultat absolut neașteptat, a trimis unde de șoc în rândul întregii națiuni și în special în Europa. Guvernul Britanic, cu siguranță, nu a luat în calcul un *Nu* privind continuarea participării la UE, când a convocat referendumul, iar cabinetul lui David Cameron a fost total nepregătit pentru Brexit, neavând nici un plan funcțional pentru ceea ce ar fi trebuit să urmeze, astfel determinându-și propria demisie, iar noul prim-ministru, Theresa May, a încercat să minimalizeze speculațiile privind strategia de negociere a Marii Britanii și faptul că guvernul ar putea alege să ignore mandatul poporului britanic. Cel mai bun scenariu de retragere presupus era să se meargă pe exemplul Norvegiei, astfel asigurându-se libera circulație a persoanelor, a bunurilor, a serviciilor și a capitalului, cetățenii britanici păstrându-și cele mai multe dintre drepturile de care se bucură în prezent ca cetățeni UE, cu toate că și-ar pierde dreptul de a vota la alegerile europene, de a participa la Inițiativa

cetățenească sau posibilitatea de a căuta protecție diplomatică sau consulară de la o țară-membră UE, dat fiind faptul că aceste drepturi sunt conferite doar cetățenilor UE.

Scenarii ar putea fi diferite, dar o mai bună alternativă la statutul de membru UE, unde toate drepturile să poată fi păstrate – nu există. Oricare ar fi calea pe care Marea Britanie o va alege în procesul de negocieri, aceste drepturi vor putea fi garantate la nivele diferite, cu toate că o alegere va trebui să fie făcută. Un subiect la fel de important ar fi stabilirea termenilor relației viitoare cu UE, după separare. Inițial în planurile guvernului britanic era convenirea asupra unei relații viitoare care ar acoperi aspectele economice și cooperarea în domeniul securității. Dar UE a adoptat o poziție intrasingentă declarând că subiectele date nu vor avea loc la masa de negocieri decât abia după ieșirea Marii Britanii din Blocul European în martie 2019, cu condiția că se va ajunge la un acord de retragere, preconizându-se încheierea negocierilor până la sfârșitul perioadei de tranziție, în decembrie 2020.

Consiliul Uniunii Europene a adoptat, prin procedura scrisă, decizia privind încheierea Acordului de retragere în numele UE. Acest pas are loc în urma votului de aprobare al Parlamentului European din 29 ianuarie și a semnării acordului de retragere de către UE și Regatul Unit la 24 ianuarie.

Acordul de retragere a intrat în vigoare în momentul ieșirii Regatului Unit din UE, la 31 ianuarie 2020, ora 24.00 CET. Din acel moment, Regatul Unit nu mai este stat membru al UE și considerat țară terță.

Acordul de retragere asigură retragerea ordonată a Regatului Unit din Uniune. El vizează drepturile cetățenilor, decontul financiar, o perioadă de tranziție, protocoalele privind Irlanda/Irlanda de Nord, Ciprul și Gibraltarul, guvernarea și alte aspecte legate de separare. Intrarea în vigoare a acordului de retragere reprezintă sfârșitul perioadei prevăzute la articolul

50 din TUE și începutul unei perioade de tranziție care va dura până la 31 decembrie 2020. Această perioadă de tranziție prevăzută în acordul de retragere urmărește să acorde mai mult timp cetățenilor și întreprinderilor pentru a se adapta.

În perioada de tranziție Regatul Unit va continua să aplice dreptul Uniunii, dar nu va mai fi reprezentat în instituțiile UE. Perioada de tranziție poate fi prelungită o singură dată, pentru o perioadă de cel mult unul sau doi ani, în cazul în care ambele părți convin asupra acestui lucru înainte de 1 iulie 2020.

Negocierile privind viitorul parteneriat dintre UE și Regatul Unit vor începe după ce Regatul Unit va părăsi UE. Cadrul pentru viitoarele relații a fost stabilit în declarația politică care a întrunit acordul ambelor părți în octombrie 2019.

La 23 iunie 2016, cetățenii Regatului Unit au votat pentru ieșirea din UE. La 29 martie 2017, Regatul Unit a notificat în mod oficial Consiliului European intenția sa de a părăsi UE. La 17 octombrie 2019, Consiliul European (articolul 50) a aprobat acordul de retragere în forma asupra căreia au convenit negociatorii ambelor părți. De asemenea, Consiliul European a aprobat declarația politică revizuită de stabilire a cadrului viitoarelor relații dintre Uniunea Europeană și Regatul Unit.

Concluzii. Importanța majoră a integrării europene a devenit pentru țările europene strategie națională. Redresarea economică din Europa a condus la apariția politicilor cooperative și a intereselor comune care au condus la depășirea cauzelor războaielor trecute. Fundamentală devine ideea de integrare europeană și pentru Marea Britanie, care reușește să se alăture proiectului european abia la 1 ianuarie 1973.

Problema europeană s-a dovedit a fi o provocare pentru partidele politice britanice, indiferent dacă erau pe poziție de guvernare sau nu, ceea ce i-a determinat

să nu facă din Europa o problemă fundamentală în perioada electorală, ea plasându-se la coada agendelor politice ale majorității candidaților. Integrarea Marii Britanii a extins această politică, precum a făcut și aderarea ulterioară a altor state. Însă ceea ce britanicii nu au acceptat niciodată a fost modul în care Comisia Europeană a administrat ajutorul UE, susținând că acest lucru ar fi mai bine realizat de o agenție UE independentă, respectiv se începe manifestarea caracterului britanic, pe cât de individual, pe atât de puternic, care ulterior a provocat realizarea referendumului din 23 iunie 2016, când cu o majoritate restrânsă de alegători au votat în favoarea ieșirii din UE.

Realizarea Brexit este o sarcină fără precedent pentru guvernul britanic modern, datorită vitezei sale de înfăptuire, amploarea și dificultatea sa politică și diplomatică, precum și nivelul de control public la care este supus. În centrul său există trei mari provocări: negocierea, legislația și punerea în aplicare.

Prin urmare, Regatul Unit a devenit primul membru cu drepturi depline din istoria Uniunii Europene care a decis retragerea după 47 de ani de participare activă în deciziile Comunității Europene, astfel dând lovitura de grație în, practic, cea mai mare uniune existentă, creând un precedent periculos pentru Uniunea Europeană.

Angajamentul UE în negocierile Brexit se bazează pe valori de protejare a Uniunii și integritatea marcatului unic. Pe când angajamentul Regatului Unit se bazează în principiu pe calitatea suveranității și controlului, precum și pe accesul la piața unică UE, pe când UE nu depinde de Marea Britanie pentru a-și proteja interesul vital: supraviețuirea uniunii și integritatea pieței unice. Regatul Unit își poate realiza singur suveranitatea, dar va avea nevoie de UE pentru accesul pe piața unică.

BIBLIOGRAFIE

1. Bache I., George S. *Politica în Uniunea Europeană*. Epigraf. 2009.
2. Freidman G. *Flashpoints, The Emerging Crisis in Europe*, New York 2016.
3. Discursul lui W. Churchill, Universitatea din Zurich, 19 septembrie 1946. În: <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>, accesat 31.10.2019
4. Stephen L. Q. *Game Theory and Interstate Conflict*, Published online June, 2014.
5. Memorandumul lui Jean Monnet către Robert Schuman (16 septembrie 1950).
6. Declarația Schuman 1950.
7. Haas E.B. *The Uniting of Europe*, Standford University Press, 1963.
8. Bărbulescu I.G., *Uniunea Europeană: aprofundare și extindere*. Trei, 2001.
9. Hill Ch. Copcentualizing Europe's International Role, *Jurnal of Common Market Studies*, Volume 31, 1993.
10. Fuerea Aug. *Instituțiile Uniunii Europene*, Universul Juridic, 2002.
11. Murzac Aliona. *Implicații brexit asupra funcționalității Uniunii Europene*. Teză de master. AAP, 2019.
12. Andreșan-Grigoriu B., Ștefan T., *Tratatele Uniunii Europene*, Editura Hamangiu, 2011.
13. Paul V. *The European*. În: <https://www.pro-europa.eu/europe/592/valery-paul-the-european>, accesat: 02.11.2019.
14. Letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta Summit. În: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/31/tusk-letter-future-europe/>, accesat: 31.12.2019.
15. *The Origins 1945-1957, The history of the European Union*.
16. *Manifestul Pan-Europa de Coudenhove-Kalergi*. În: <https://eufundedproeutroll.wordpress.com/2014/06/08/eu-federalization-the-pan-european-manifesto-paneuropa>, accesat: 02.11.2019.
17. Bulmer S., Lequesne Ch. *Statele membre ale Uniunii Europene*, Cartier, 2009.
18. Richards D. *EU Treaty Coalition Discusses*, 2011. În: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-2073457/EU-treaty-Coalition-discusses-veto-Nick-Clegg-snubbed-David-Cameron-Commons.html>, accesat: 01.12.2018.
19. Michael Buckley, *Political Constructivism*, Internet Encyclopedia of Phisology, City University of New York, U. S. A. În: <https://www.iep.utm.edu/poli-con>, accesat: 13.12.2018.
20. *Brexit and its influences on the Eastern Partnership: our LDAs have their say*, European Association for Local Democracy. În: http://www.alda-europe.eu/newSite/news_dett.php?id=1727, accesat: 30.12.2019.
21. În: <https://www.bbc.com/news/uk-politics>, accesat: 14.11.2018 .
22. *EU reform deal: What Cameron wanted and what he got*, BBC News. În: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35622105>, accesat: 07.11.2018.
23. Kaufmann E., *It's NOT the economy, stupid: Brexit as a story of personal values*. În: <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/personal-values-brexit-vote/>, accesat: 14.11.2019.
24. Țău Nicolae, Poștaru Elvira. *Integrarea economică europeană*. Chișinău: Editura Print Caro, 240 p. 2019.

OPORTUNITATEA DEZVOLTĂRII TURISMULUI GASTRONOMIC ÎN ASIA

THE OPPORTUNITY OF DEVELOPMENT THE GASTRONOMIC TOURISM IN ASIA

DOI: 10.5281/zenodo.3707636

CZU: 338.48:641.5(5)

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

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

SUMMARY

Like the East itself, its cuisine is renowned for its mystery, exoticism and spicy products. The cuisine is full of mysteries, secrets and long traditions of the mysterious China, festive Japan, colorful Korea and many other countries in the East. This cuisine has incorporated centuries-old traditions of hospitality from the eastern countries, to which it owes its brilliant variety of tastes. The essential features of Oriental cuisine is the use of an abundant variety of herbs and spices, all kinds of spicy sauces, meat cooked in various ways on fire, wonderful sweets and delicious pastries. The traditions of oriental cuisine are largely determined by the climate, the geographical location of the countries in which it is inherent and the temperament of the people who inhabit them. The cuisine differ from each other, which makes them enigmatic, interesting and obtrusive to tourist destinations. The purpose of the investigation is to estimate the specificity of these cuisines in the area and to determine the opportunities for tourism products development. Detecting these gastronomic features and would allows other countries to attract tourists.

Keywords: products, traditions, tourism, gourmet tourism, culinary traditions, Japanese, Korean, Chinese cuisine.

REZUMAT

La fel ca însuși Orientul, bucătăria sa este renumită pentru misterul său, exotismul și produsele picante. Bucătăria este plină de mistere, secretele și tradițiile îndelungate ale misterioasei Chine, Japoniei festive, Coreei multicolore și ale multor altor țări din Est. Această bucătărie a încorporat tradiții vechi de secole de ospitalitate din țările de est, cărora le datorează varietatea strălucitoare de gusturi. Caracteristicile esențiale ale bucătăriei orientale este utilizarea unei varietăți abundente de ierburi și mirodenii, tot felul de sosuri picante, carne gătită în diverse moduri pe foc, dulciuri minunate și produse de patiserie delicioase. Tradițiile bucătăriei orientale sunt determinate în mare măsură de

climă, de locația geografică a țărilor în care este inerentă și de temperamentul oamenilor care le locuiesc. Bucătăriile diferă una de alta, ce le face enigmatice, interesante și obiectul destinațiilor turistice. Obiectul investigației este estimarea specificului acestor bucătării din zonă și determinarea oportunităților de formare a produselor turistice. Depistarea acestor particularități gastronomice ar permite și altor țări, bucătării naționale să atragă turiștii.

Cuvinte-cheie: produse, tradiții, turism, turism gastronomic, tradiții culinare, bucătărie japoneză, coreeană, chineză.

Introducere. Relativ recent, călătoriile turistice în Asia (Coreea de Sud, Japonia, China etc.) devin din ce în ce mai populare în rândul turiștilor din întreaga lume. Aceste regiuni sunt potrivite pentru turiștii cu cele mai exotice cerințe: turismul cognitiv, educațional, medical, sportiv, gastronomic capătă o răspândire tot mai largă. Fanii plăcerilor de pe plajă pot fi sfătuiți să meargă direct în stațiunile de mare ale țării, familiile cu copii vor fi încântate de insulele fermecătoare, iar iubitorii clubului vor putea dansa din belșug în Busan sau Namsam, Shibuya și Hara-juku, raionul Shinjuku cu Kabuki-te, Hong Kong, Macao sau alte regiuni. Deoarece exista diferențe geografice, climaterice, agricole, de floră și faună, apar diferențe în îndeletnicirile agricole, cultură, gastronomie. Decalajele gastronomice și culinare fac exotice unele bucate, băuturi, maniera de a prepara și consuma produsele alimentare. Aceste diferențe constituie atractivitatea turistică, formând fluxul de călători iarna și vara.

Gradul de investigare. În prezent, proiectele de dezvoltare a turismului etnic și gastronomic sunt prezentate în multe regiuni din Coreea, China și Japonia. Pe lângă rutele special organizate de mai multe zile, există și excursii în centre etnografice create special pentru a atrage turiștii. Contribuția principală la dezvoltarea teoriei și practicii relațiilor economice și organizaționale în industria turismului a fost adusă de diferiți savanți, personalități din domeniul științei și prac-

ticieni din străinătate, precum I.V. Zorin, N. Morgan, G. Harris, G.A. Simonyan. Studiul ideilor moderne despre fundamentele turismului etno-gastronomic face obiectul a numeroase lucrări și monografii ale oamenilor de știință din sociologie, geografie, arta gastronomică și culinară: A. S. Arutyunova, Y.V. Bromley, L. N. Gumilyova, V. A. Tishkov. În lucrările lor savanții identifică conceptele de bază ale teoriei etniei, se fac încercări de definire a trăsăturilor definitorii ale etniilor, pe baza cărora s-au fundamentat fezabilitatea integrării etnice și turismul etno-gastronomic.

Scopul cercetării constă în compilarea informației, studierea specificului și familiarizarea turiștilor cu specificul bucătăriei diferitelor zone, formarea pachetului turistic cu specific gastronomic.

Baza metodologică a studiului constituie abordarea sistematică a studierii problemelor de organizare și funcționare a turismului gastronomic, include metoda empirică de cercetare și metode teoretice - modelare economică și organizațională, sistematică, analiză statistică comparativă, sondaj sociologic, evaluarea experților.

Obiectul studiului îl reprezintă destinațiile turistice, care au o serie de semne necesare și suficiente pentru organizarea de servicii în domeniul turismului gastronomic.

Fiind un fenomen care permite utilizarea tradițiilor și standardelor unificate ale globalizării, turismul gastronomic

este una dintre direcțiile promițătoare ale renașterii etnoculturale a popoarelor care locuiesc pe vaste teritorii și a menținerii integrității spațiului cultural mondial, ceea ce determină fezabilitatea integrării turismului gastronomic și a separării turismului gastronomic într-un element independent de turism [30].

Țările asiatice posedă multe trăsături comune, dar și diferențe vădite. Bucătăria este puternic condimentată, utilizarea sării și a mirodeniilor în cantități mari se datorează faptului că la temperaturi atât de ridicate care predomină în zonă, multe produse se pot deteriora rapid fără speranță. Pe de o parte, țările asiatice au multe caracteristici similare, cum ar fi cultura, mâncarea, clima etc., dar cu toate acestea, se poate observa că există o diferență semnificativă. Fiecare țară are o cultură unică și tradiții care fac schimbări atât în viața de zi cu zi, cât și în bucătărie. În consecință, vor fi diferite tipuri de turism.

Rezultate și analize. Japonia, China și Coreea de Sud sunt țări exotice pentru turiștii din Occident. Unicitatea lor captivează prin diversitatea sa. Turismul gastronomic din aceste țări va captiva mulți gurmanzi din diverse țări. La urma urmei, nu este întotdeauna posibil să încercați feluri de mâncare cu pește puffer sau sobachitină și nu toată lumea se poate decide. O analiză comparativă a bucătăriei și a turismului gastronomic este în general interesantă. Este de remarcat faptul că climatul din aceste țări este temperat și subtropical. Culturile și produsele cultivate au un aspect similar. Produsele populare pentru gătit în aceste țări sunt, practic, aceleași, dar bucatele încă surprind prin originalitatea și unicitatea lor.

Turismul gastronomic este un tip de turism al cărui scop principal este de a cunoaște o țară sau alta prin prisma gastronomiei naționale. Pentru turistul gas-

tronic, hrana este, în primul rând, o categorie cultural-cognitivă. Din aceste motive, bucătăria tradițională este percepută în legătură cu istoria, religia, economia, politica, obiceiurile, legendele și alți factori care formează identitatea unică a unei țări sau regiuni [2]. Un tur gastronomic sau gastrotour este un set de evenimente pentru degustarea mâncărilor tipice bucătăriei locale [3]. Lecțiile de studii regionale culinare se țin nu numai în restaurante, ci și în piețe, ferme, bucătării ale locuitorilor locali, în timpul carnavalului și recoltei, la masă și chiar afară. Scopul tururilor gastronomice este să se bucure de caracteristicile bucătăriei unei țări. În același timp, acest obiectiv nu se reduce la încercarea unor bucate rare, exotice, ci la încercarea a nenumărate feluri de mâncare. Este important să ne bucurăm de rețeta locală, care timp de secole a absorbit tradițiile și obiceiurile rezidenților locali, cultura lor de gătit, preparat bucate inedite. O călătorie gastronomică este o paletă cu care un turist își poate trage propria opinie despre țară. Mâncarea dezvăluie secretul spiritului oamenilor, ajută la înțelegerea mentalității lor. Așadar, turismul gastronomic este o călătorie prin țări și continente pentru a face cunoștință cu particularitățile bucătăriei locale, tradițiile culinare, pentru a gusta un fel de mâncare sau un produs unic pentru un vizitator. Cu toate acestea, turismul gastronomic ca serviciu este mai mult decât o simplă călătorie, deoarece este un set bine gândit de evenimente pentru degustarea mâncărilor tradiționale într-o anumită zonă, precum și ingrediente individuale care nu se găsesc nicăieri în altă parte a lumii și au un gust special.

China, Japonia și Coreea sunt țări exotice pentru europeni, moldoveni etc. Caracterul inedit și unic al acestor țări captivează turiștii prin diversitatea sa. Turismul gastronomic din aceste țări va captiva

mulți gurmanzi din diferite țări. La urma urmei, nu este întotdeauna posibil să probăm bucate cu pește puffer, carne de câine sau de cal și nu toată lumea poate decide (animalele se divizează în: iubite și pentru mâncare): Câine – Supa Bosintang (Coreea de Sud); Cal – Basashi (Japonia); Broască țestoasă – Guilinggao (China); Șoricei – Vin din șoricei (Coreea); Șarpe – Supă de șarpe (China și Hong Kong) [28].

Turismul gastronomic are o caracteristică importantă - nu are sezon. Fie primăvară, vară, toamnă sau iarnă, fiecare gastronom din fiecare țară poate găsi mâncăruri unice. Japonia, China și Coreea de Sud nu fac excepție. Asemănarea acestor țări este aceea că fiecare regiune și prefectură are propriile preparate unice (fie că este vorba despre salate, supe, deserturi sau delicatose). Multe ghiduri descriu zonele și mâncarea pe care turiștii ar trebui să le încerce cu siguranță. Este deosebit de vizibilă diferența dintre ingredientele constitutive iarna și vara. În Coreea de Sud, ingredientele principale variază în funcție de anotimpuri, dar nu în cantități mari. În Japonia, acest lucru se întâmplă de la sezon la sezon. Dacă este iarnă - mandarine; primăvară - prune, vișine; vara - păstrăv; toamna – kaki-ul, dovleacul. Și în fiecare sezon, bucatele iau un gust unic. În Coreea de Sud, vesela nu se schimbă mult. Există chiar și o asemănare comună în bucatele de iarnă și de vară. Supele servite în aceste sezoane sunt foarte picante. Într-adevăr, stimulează metabolismul mai repede, așa că vara oamenii transpiră și răcesc mai repede. Iar iarna, astfel de supe ajută la menținerea căldurii.

Bucătăria chineză este una dintre cele mai vechi și specifice din lume. În cultura chineză, se obișnuiește respectarea tradițiilor și istoriei, așa că bucătăria nu face excepție. Apărută în urmă cu mai bine de cinci milenii, aceasta păstrează încă tradiția și angajamentul profund

pentru rădăcinile și originile străvechi. Marele filozof chinez Confucius (sec. VI - V î.Hr.) a predat tehnicile artei culinare în urmă cu 25 de secole. Rețetele sale au supraviețuit până în zilele noastre și stau la baza bucătăriei confuciene, răspândită în patria lui Confucius, în orașul Qufu din provincia Shandong. Prima problemă cu care se confruntă un turist este selectarea unei regiuni din China din care să înceapă să exploreze bucătăria locală. Teritoriul Chinei este imens și un singur concept al bucătăriei chineze nu există aici. Există o cultură de gătit pe Hainan, propria sa cultură în munții Tibetului și propriile tradiții la Beijing. În plus, școala culinară din fiecare regiune are ramuri și tradiții proprii, până în punctul în care fiecare sat are propriile tradiții de gătit.

Se pot evidenția unele caracteristici distinctive în bucate. În Japonia, la mâncare se adaugă sosul de soia și puțin zahăr. Coreenii adoră ardeii iute, în special ardeii roșu. De aici, bucatele sunt complet diferite la gust. În ceea ce privește produsele și ingredientele, acestea sunt, în principal, legume: varză, ridiche, alge marine; leguminoasele sunt deosebit de populare în ambele țări, fasole Azuki; orez; tot felul de tăiței, fructe de mare. Țările sunt foarte similare din acest punct de vedere. Dar metodele de gătit sunt complet diferite. Există multe tipuri de fructe de mare în Coreea de Sud și Japonia, toate sunt foarte proaspete. Prin urmare, în restaurante, de multe ori se poate alege peștele sau crustașa preferată. În fiecare restaurant, pe mese, sunt mici camfoare, în care bucătarul (sau turiștii) vor găti mâncăruri.

Baza bucătăriei naționale chineze este alcătuită din bucate dintr-o mare varietate de produse: cereale, făină, legume, carne, pește, nevertebrate marine, alge, păsări de curte, lăstari tineri de bambus etc. În multe locuri, orezul gătit în diverse moduri înlocuiește pâinea. Cu toate

acestea, unele preparate exotice sunt preparate din produse pe care le considerăm mai puțin comestibile: cuiburi de rândunele, aripioare de rechin, broaște țestoase, meduze, moluște, semințe de lotus, petale de crizanteme, șerpi și broaște. Specialiștii culinari chinezi folosesc aproape tot ce oferă natura. Nu este o coincidență că proverbul chinez spune: „Nu este nimic necomestibil în natură, există doar bucătari răi”.

Merită de remarcat o altă similitudine în aceste țări, cum ar fi să gătească pane. Întrucât locuitorii acestor țări sunt oameni foarte ocupați, ei preferă diverse produse semifabricate, care sunt vândute cel mai adesea pane. Deși mâncarea de stradă, care este foarte populară în aceste țări, de asemenea, nu se poate descurca fără ea. În Japonia și Coreea de Sud, fiecare turist gastronomic trebuie să viziteze aleile, cartierele mici, cu gustări de stradă. La urma urmei, aceasta este una dintre culturile sau tradițiile locale. Doar se poate cumpăra și încerca bucate neobișnuite. În Coreea, acestea sunt tokpokki (prăjituri cu făină de orez prăjite în sos picant), în Japonia acestea sunt Takoyaki (o bilă de aluat de grâu cu diverse ingrediente, cel mai adesea - caracatiță). O caracteristică comună remarcabilă este că toate felurile de mâncare sunt consumate direct în stradă și în cea mai mare parte - în picioare. Acest fapt este foarte diferit de cultura noastră. Însă turiștii gastronomici vor fi încântați să se cufunde în această cultură.

O diferență deosebită față de alte țări și asemănări dintre China, Coreea și Japonia este dragostea față de fructele de mare crude. Sashimi - în Japonia, caracatiță crudă - în Coreea de Sud, ceea ce este foarte exotic și neobișnuit pentru alte țări. De remarcat, în special, servirea mesei. Și într-o țară, și în alta, numărul de farfurii de pe mese este, pur și simplu, uimitor. Acestea variază de la cinci-șase la

douăzeci de bucăți. Dar în servire există o diferență semnificativă. În timp ce felurile de mâncare destul de voluminoase sunt servite în Coreea de Sud, apoi în Japonia farfuriile sunt foarte minuscule și, cel mai important, farfuria, orezul sau tăieței sunt serviți în castroane relativ mari în comparație cu celelalte.

În toate trei țări se folosesc la masă bețișoare. În China și Japonia sunt din lemn, frecvent din bambus. De cele mai multe ori se află pe masă în acces liber. În Coreea - bețișoarele sunt din metal (Al), oferindu-se de chelner. În Coreea salatele și apa nu sunt limitate și se oferă pe gratis.

Cultura mâncării în aceste țări este foarte diferită. Coreenii mănâncă din toate felurile de mâncare în același timp și indiferent în ce ordine. În Japonia, există reguli, ce fel de mâncare urmează și toată lumea respectă această regulă. Pentru turiștii străini, bucătarul vă poate spune ce urmează, ce fel de mâncare cu ce sosuri se consumă etc. Se poate distinge o altă diferență în ceea ce privește utilizarea alimentelor. În Coreea, felul principal este servit fiecărui oaspete, iar salatele și gustările sunt servite pe farfurii comune. În Japonia, fiecare invitat primește propriile farfurii cu mâncăruri.

O componentă importantă a meniului chinezesc este orezul, în special în sudul și estul Chinei. În nord se mănâncă mai mult tăieței, iar în centrul Chinei se mănâncă cu porumb dulce. În locul tacâmurilor pentru servirea mâncărilor solide se folosesc bețele. Modul în care se taie alimentele este foarte important și diferă de la un ingredient la altul pentru că în bucătăria chinezească se eliberează foarte bine gustul, aroma, culoarea și prezentarea.

Există încă o caracteristică similară în toate restaurantele din aceste țări - în niciun caz nu trebuie să oferiți bacșiș chelnerilor sau barmanilor, în aceste cazuri puteți jigni foarte mult personalul de serviciu.

Tabelul 1. Factorii de dezvoltare a turismului gastronomic.

Factorii de bază	Subfactori	Conținutul
Cultural-istorici	Factorii etnici	Multinațional, varietatea de culturi, tradiții, deprinderi, religii și preferințe gastronomice
	Factori istorici	Existența monumentelor istorice și de arhitectură, obiecte de cult și artă
	Factori spiritual-sociali	Nivelul educației, necesitățile cultural-estetice ale populației, interesul cognitiv
Natural-geografice	Factori geografici	Relieful, existența resurselor de recreere, obiecte naturale exotice
	Particularitățile natural-climaterice	Zone climatice, particularitățile climei, starea ecologică favorabilă
Politice	Politice	Stabilitatea politică, starea criminalității normale. Formalități turistice lejere, politica de cooperare în domeniul turismului
Politico-geografice	Transfrontalieră	
	Migrația în masă a popoarelor	
Financiar-economic	Starea economiei naționale	Stabilitatea financiară, nivelul de trai înalt al populației, stabilitatea prețurilor
	Proiecte investiționale	
Social-demografice	Social-demografice	Componenta de vârstă și sex, componenta familiei, nivelul educației, urbanizarea, corelarea dintre necesitățile materiale și spirituale în societate
Tehnico-materiale	Mijloace de cazare, alimentație și comerț	Baza materială cu diverse servicii calitative, nivelul prețurilor, serviciilor, cultura servirii
	Infrastructura transportului	Diverse tipuri de transport, securitatea și confortul călătoriilor
Organizaționale de publicitate	Strategice	Elaborarea și promovarea strategiei corect organizate a strategiilor de marketing, publicitatea itinerarelor (pachetelor) gastronomice
	Imaginea teritoriului	Formarea brandului, corespunzător așteptărilor turiștilor

Dacă comparăm costurile excursiilor gastronomice în Coreea de Sud și Japonia, atunci există o diferență între ele, dar nu foarte mare. În primul rând, țările sunt foarte exotice pentru restul lumii, în al doilea

rând, viața în aceste țări nu este cea mai ieftină și, în al treilea rând, călătoriile aeriene au prețuri foarte nedemocratice. Dar excursiile în Japonia vor fi mai scumpe decât în Coreea de Sud.

Tabelul 2. Turul gastronomic.

Orașul	Prețul, USD	Durata, zile/nopti
Moscova - Seul	905	6 /5 [21]
Moscova - Seul	578	9/8 [29]
Moscova - Seul	1403	6 /5 [15]
Moscova - Beijing	780	7/6 [7]
Moscova - Beijing	1812	9/8 [6]
Moscova - Beijing	1050	8 [8]
Moscova - Beijing	1582	11/10 În bucătăria chineză există cinci școli culinare principale care sunt asociate cu cinci provincii (Shandong, Sichuan, Jiangsu și Zhejiang (bucătăria Huayang), Guangdong) și capitala Chinei – Beijing [4]
Moscova -Tokyo	4480	10 [19]
Moscova -Tokyo	2282	9 [18]

Tabelul cu denumirea restaurantelor, clasate Michelin, Seul 2017.

Stele Michelin	Denumire restaurant	Adresa
***	Gaon / Korean haute cuisine	gaonkr.com
***	La Yeon / Korean haute cuisine	Shilla hotel
**	Gotgan / Korean Culinary Legacy	Yeoiudo
**	Gwonsooksu / Korean set menu	kwonsooksu.com
**	Pierre Garnaire / French contemporary	Lotte hotel
*	Dining in Space / French contemporary	dininginspace.modoo.at
*	Lamitie / French	lamitie.modoo.at
*	RistoranteEo / Italian contemporary	Gangnam
*	Mingles / Korean contemporary	restaurant-mingles.com
*	Balwoogongyang / Temple cuisine	balwoo.or.kr
*	Boreumshoi / BBQ	Gangnam
*	VotreMaison / French contemporary	Gangnam
*	BI CE NA / Korean	Itaewon
*	Soigne / Innovative	Gangnam
*	Ala Prima / Innovative	Gangnam
*	Yu yu an / Chinese	Four season hotel
*	24 seasons / Korean contemporary	24seasons.co.kr
*	Jungsik / Korean contemporary	jungsik.kr
*	Zero complex / Innovative	Gangnam

*	KOJIMA / Japanese	Gangnam
*	Jinjin / Chinese	Seokyo-dong
*	Poom / Korean	poomseoul.com
*	Keunkiwajib	keunkiwajib.modoo.at
*	Hamo	hamo-kitchen.com

În capitala Chinei, găsim 10 restaurante clasate Michelin: AZUR Restaurant by Mauro Colagreco, PUTIEN, Din Tai Fung Michelin Star Restaurant Beijing, Da Dong Roast Duck Restaurant, Agua Spanish Restaurant, Madam Goose, Family Li Imperial Cuisine, King's Joy Beijing, Opera BOMBANA, Trb Hutong Beijing [27]. **Trei moldoveni, care au deschis un restaurant în China, au primit recent prestigiosul platou Michelin, oferit celor mai bune localuri din lume. Și asta după doar doi de la lansarea afacerii. Bucatele preparate aici au cucerit gurmănzii chinezi, dar și pe turiștii care le calcă des pragul. Chiar dacă bucatele pe care le servesc sunt inspirate din diverse culturi, cel mai popular fel de mâncare este zeama moldovenească [26].**

mentare și lor înșiși le place foarte mult să vorbească despre bucate.

Există o diferență foarte semnificativă între Coreea de Sud și Japonia. În Japonia, puteți spune „mâncăți cu ochii”. Toate mâncărurile lor sunt o mică operă de artă, mâncarea ar trebui să arate foarte frumos, dar gustul nu trebuie să fie inferior, bucatele trebuie să miroase a produs natural. În China – invers, bucatele sunt preparate cu diverse mirodenii, încât adesea nu se înțelege proveniența lor. Magazinele vând o mulțime de rețete, mostre pentru tăierea diverselor decorațiuni din legume și fructe. În Coreea, principalul lucru este gustul. În aceste țări există muzee dedicate anumitor produse (tăiței preparați rapid în Japonia sau muzeul kimchi din Coreea), precum și diverse fabrici



Prețurile la bucate

Prețurile medii la cafenele și restaurante din Seul la McDonald's (USD)

6,3

35,1

5,4

Masă modestă pentru o persoană Cina pentru 2 persoane cu alcool Big Mac la McDonald's

Tabelul Indicele Big Mac este dat în două valute, locale și dolari (USD) [16; 17]

Țara	Codul valutei	Valuta națională	USD	Venotul per capita, USD
Coreea de Sud	KRW	4400	3,40	41351
Japonia, Tokyo	JPY	380	3.43	44227
China	CNY	19,6	3,17	18110

Pentru a compara prețurile, apelăm la Index Big Mac, recunoscut în mai multe țări.

În ceea ce privește lecțiile de culinarie, acestea sunt multiple. Acest lucru se datorează predilecției coreenilor, chinezilor și japonezilor pentru mâncare. Pe majoritatea canalelor de televiziune sunt programe ali-

cu excursii. De exemplu, acestea sunt fabrici de vin de orez (soju și sake).

De remarcat că pentru turismul gastro-nomic sunt indicate satele tradiționale din Coreea de Sud, China și Japonia. În cazul în care oamenii nu pot doar să se cufunde în viața rezidenților locali, dar și să învețe

cum să gătească mâncăruri tradiționale, să culeagă fructe de pădure, fructe și legume. În general, aceste țări sunt foarte potrivite pentru turismul gastronomic, deoarece atrag cu exotismul și originalitatea lor. Iar tururile gastronomice sunt o direcție complet „tânără” în turism. În ceea ce privește prețurile, acestea sunt destul de mari în aceste țări, dar, așa cum s-a menționat deja, aceasta este o plăcere foarte scumpă.

Comun pentru China, Japonia și Coreea este cultura ceaiului. Ceremonia modernă a ceaiului are peste 3.000 de ani în istoria sa. Dacă pentru europeni este mai probabil un obicei exotic frumos, pentru japonezi și chinezi este un ritual filosofic și religios canonizat care are un sens profund și necesită cunoștințe și pregătire specială. În ciuda dezvoltării paralele a tradițiilor, ceremonia chineză și coreeană a ceaiului este foarte diferită de cea japoneză: în primul rând, este mult mai simplă. În al doilea rând, metoda de preparare a ceaiului este diferită. În al treilea rând, ceremonia japoneză a ceaiului necesită o concentrare completă și detașare de grijile cotidiene nu numai a stăpânului, dar și a oaspeților.

Cele mai vechi și celebre tipuri de ceremonii de ceai sunt japoneze și chineze. Sunt oarecum asemănătoare între ele și, în același timp, au unele diferențe. Ceremonia japoneză a ceaiului a fost creată pe baza tradițiilor culturii chineze antice. De-a lungul timpului, japonezii și-au adus propria lor aromă națională la această ceremonie. Pentru ceremonia ceaiului la japonezi sunt construite, de obicei, foisoare speciale, unde oaspeții și gazdele se pot reuni pentru a bea ceai aromat. Merită subliniat faptul că în Japonia nu se bea ceai negru - doar de floare sau verde. Proprietarul casei ar trebui să găzduiască oaspeții foarte convenabil: de obicei, în foisor sunt covorașe sau bănci joase. Proprietarul însuși bea foarte rar ceai. De obi-

cei, în timpul ceremoniei ceaiului, se țin conversații pe îndelete, se discută planuri. Ceaiul este, de obicei, servit cu dulciuri. În primul rând, se prepară o ceașcă mare, din care toți oaspeții beau în cerc. Acest lucru va permite să se stabilească armonie și o atmosferă prietenoasă a ceremoniei. Și apoi proprietarul casei toarnă în căni un ceai ușor, parfumat și proaspăt.

Ceremonia ceaiului chinezesc este oarecum diferită. În primul rând, cupele și ceainicul sunt încălzite. Prima dată când ceaiul este preparat, el se contopește: acest lucru este necesar pentru a alunga spiritele rele. După aceea, se bea băutura pe care oaspeții o vor bea. Chinezii la ceremoniile de ceai beau exclusiv ceai verde. Băutura este turnată în căni și acoperită cu un alt recipient. Cupa este considerată a fi „masculină”, iar recipientul situat mai sus este de energie „feminină”. Oaspeții întorc căniile și beau din vase cu energie „feminină”. Se crede că invitații la ceremonia ceaiului din China ar trebui să bea, cel puțin, șapte căni de ceai.

Cultura ceaiului din Coreea, care a fost introdusă în palatul regal, a devenit curând răspândită în rândul oamenilor obișnuiți. Documentele istorice raportează că în zilele recoltării, de Revelion, oamenii făceau ceai și îl ofereau strămoșilor lor în timpul ceremoniilor memoriale. Acest ritual se numește „chare”, care înseamnă „ritual de ceai”. Tradiția persistă până în zilele noastre. Ceaiul coreean diferă de ceaiurile chinezești și japoneze prin gustul, culoarea și aroma sa unice. Astăzi, ceremonia tradițională de ceai Chhado, însoțită de muzică tradițională coreeană, a devenit un nou gen de artă [1; 10; 11].

Concluzii. Într-un tur gastronomic, turiștii vizitează crame, fabrici de bere, mici ferme și industrii, gustă produse naționale faimoase (și nu chiar așa), precum și vinuri și alte băuturi tradiționale. Aceștia vizitează piețele locale, participă

la cursuri de master culinare cu bucătari profesioniști și cu proprietari prietenoși ai propriilor ferme și terenuri. Participă la festivaluri gastronomice și spectacole de gătit. Turiștii gastronomici se vor bucura de bucătăria locală, vizitând cursuri de master sau muzee și fabrici, precum și vor trece printr-un anumit șoc al deliciilor tradiționale.

În concluzie, se poate afirma că toate

trei țări sunt dezvoltate și pregătite pentru turismul gastronomic. Multe restaurante din aceste țări au fost premiate cu stele Michelin, adesea depășind Franța.

Dezvoltarea turismului gastronomic este oportun și pentru Republica Moldova, care dispune de tradiții și potențial corespunzător. Succesele concetățenilor din China sporesc încrederea în potențialul Moldovei.

BIBLIOGRAFIE

1. Arta uitată. Ceremonia ceaiului. În: ru. theoutlook. com. Ua /article/7779/zabytoe-iskusstvo-chajnaya-tseremoniya-v-koree.html
2. Bogdanova S. Două Corei într-o singură ședință. M.: Turism, 2006.
3. Bornoff N. Japan. The National Geographic Traveler. M.: Ast-Astreli, 2005.
4. Bucătăria chineză. În: kailash. ru/ china/ 419.html
5. Bucătăria japoneză: istorie, tradiții, ingrediente. În: miuki. info/ 2011/ 12 /yaponskaya-kuxnya-istoriya-tradicii-ingridienty/
6. Bucătăria orientală. În: mosturflot- travel. ru/ posts/1125
7. China gastronomică. În: www .chinatravel. ru/ countries/ china/ pekin/
8. China gastronomică. În: www .orientaltravel. ru/ china/ tours/032773
9. Coreea. Ghid turistic. M.: Organizația Națională de Turism din Coreea, 2012.
10. Cultura ceaiului din Coreea. În: koreamuseum. ru/ chya.html]
11. Compararea ceremoniilor din China, Japonia, Coreea. În: pikabu. ru/ story/ sravnenie _kitayskoy _i_ yaponskoy _chaynoy _tseremonii _5766512
12. Ghid de călătorie din Japonia. M.: Ajax Press, 2004.
13. Gribincea A., Enicov I., Bradu M. Diplomacy of countries lacking raw materials. În: „Administrarea Publică”, nr. 4, 2016, p. 97-104.
14. Gribincea A., Gușilo S., Kozak Y. Dinamica restabilirii economiei mondiale postcriză. În: revista „Relații Internaționale. Plus”, nr.1/2017, p.124-133.
15. Indicele Big Mac Seul. În: profi. travel/ articles/ 39523/ details
16. Indicele Big Mac. În: proficomment. ru /indeks -bigmaka-2017-sravnivaem-cenyv-raznyx-gorodax-mira/
17. Indicele hamburgerilor. În: dividendoff. net/ makroekonomika/ indeks-big-maka.html.
18. Japonia. Tokyo. În: itmgroup. ru/ msk/ tours/ country/ japan/ season/ gastronomicheskie /#!&c=13
19. Japonia gastronomică. În: decoratus8. club/ japonija- gastronomicheskiy-turdlya-gurmanov
20. Kim G. Republica Coreea. Almaty: Dyke Press, 2010.
21. Korea. În: kailash. ru/ korea/ 963. html],
22. În: Korejskaya- kukhnya. html (accesat pe 22 mai 2017).
23. Kuvshinov E. Bucătăria lumii. Coreea. N.: „Ziarul lumii”, 2010.
24. Lazarev A. Japonia în palmă. Despre pământul soarelui răsărit pentru cei de drum și pentru cei de pe canapea. M.: Japonia astăzi, 2010.

25. Mâncare coreeană. În: tkd-ost.ru/dinamichnaya-koreya/74-

26. Premiați de Michelin. În: tv8.md/2019/08/30/video-premiati-de-michelin-trei-moldoveni-au-deschis-un-restaurant-in-china-unde-servesc-si-zeama/.

27. Restaurante clasate Michelin în China. În: www.travelchinaguide.com/cityguides/beijing/dinning/michelin-restaurants.htm

28. Șase animale de casă pe care le poți mânca în Asia. În: www.libertatea.ro/stiri/sase-animale-de-casa-pe-care-le-poti-manca-in-asia-473400.

29. Turismul gastronomic în Coreea. În: www.svoiludi.ru/korea/gastronomicheskii-tur-v-koreiu-tur.html

30. Turismul gastronomic ca fenomen. În: www.vestifinance.ru/articles/70151?page=10

Prezentat: 26 septembrie 2019.

E-mail: agribincea@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător



EVALUAREA SERVICIILOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ ÎN VEDEREA ASIGURĂRII CALITĂȚII ACESTORA

EVALUATION OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT SERVICES IN ORDER TO ASSURE THEIR QUALITY

DOI: 0.5281/zenodo.3707640

CZU: 35.088.6:005.6

Aurelia ȚEPORDEI,
doctorandă,
director al Departamentului dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article includes some organizational and methodological aspects of the evaluation of professional development activities of civil servants. There are described legal provisions regarding the professional development activities in general and their quality evaluation in particular. The article also contains information on the factors involved in the training evaluation process, the tools that are used at different stages of the quality evaluation of training.

Keywords: professional development, evaluation, quality evaluation, learning evaluation, evaluation of the beneficiaries' satisfaction.

REZUMAT

În prezentul articol sunt abordate unele aspecte organizatorice și metodologice ale evaluării activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Sunt descrise prevederile legale care reglementează activitățile de dezvoltare profesională în general și evaluarea calității acestora, în special. De asemenea, articolul conține informații privind factorii implicați în procesul de evaluare a instruirii, instrumentele care sunt utilizate la diferite etape pentru evaluarea calității instruirii.

Cuvinte-cheie: dezvoltare profesională, evaluare, evaluarea calității, evaluarea de învățare, evaluarea satisfacției beneficiarilor.

Resursele umane reprezintă componenta esențială a oricărui sistem administrativ, de care depinde eficiența serviciilor publice prestate și gradul de satisfacție a intereselor generale ale cetățenilor. Calitatea activității resurselor umane depinde de cunoștințele profesionale, abilitățile și atitudinile pe care le demonstrează acestea în exercitarea atribuțiilor funcționale. Sporirea calității funcționarilor publici pentru a corespunde

solicitării profesionale se realizează prin programe de formare și dezvoltare profesională continuă.

În prezentul articol ne-am propus drept scop să cercetăm unele aspecte organizatorice și metodologice ale evaluării activităților de dezvoltare profesională din perspectiva principiilor și cerințelor standardelor naționale și internaționale implementate în cadrul Academiei de

Administrare Publică – prestator al serviciilor de instruire.

Crearea unui detașament de funcționari publici competent, profesionist constituie una din prioritățile guvernamentale, acest lucru fiind reflectat în cadrul normativ care reglementează dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici. Astfel, Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public prevede expres faptul că „în serviciul public se introduce sistemul de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, care va asigura caracterul sistematic și planificat al procesului de aprofundare a cunoștințelor, de dezvoltare a aptitudinilor și de modelare a atitudinilor necesare pentru exercitarea eficientă a responsabilităților ce revin postului de muncă, funcției deținute” [2]. În documentul menționat este reflectată și preocuparea legiuitorului privind impactul implementării sistemului de dezvoltare profesională asupra activității autorităților publice, precum și a performanței sporite a funcționarilor publici, care vor asigura prestarea calitativă a serviciilor pentru cetățeni.

Norme privind reglementarea politicii în domeniul dezvoltării profesionale sunt stabilite și în Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [4], care, prin Secțiunea a 3-a, art. 37, stabilește dreptul și obligația funcționarului public de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională, precum și obligația autorităților publice de a asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici.

Realizarea prevederilor legale, modul de organizare și desfășurare a procesului de dezvoltare profesională este reglementat de Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici [9], care conține prevederi legale privind planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională

continuă a funcționarilor publici. Astfel, Regulamentul menționat conține norme cu privire la sistemul de dezvoltare profesională continuă și elementele componente ale acestuia: beneficiarii de instruire, tipurile, formele, metodele și programele de instruire, prestatorii serviciilor de instruire, finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului de dezvoltare profesională. În Regulament sunt reflectate și modalitățile de evaluare a activităților de instruire, asupra analizei cărora ne vom referi în continuare prin identificarea tipurilor de evaluare, a atribuțiilor factorilor implicați în acest proces, instrumentelor utilizate în procesul de evaluare.

Necesitatea consolidării capacităților funcționarilor publici în diferite domenii de activitate, dar și necesitatea introducerii cerințelor față de programele de instruire și performanța serviciului public a stat la baza elaborării și, ulterior, aprobării, de către Guvern a *Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020* [8].

Scopul Programului [8] constă în consolidarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici pentru prestarea unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum și pentru realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului. Iar unul din cele patru obiective specifice ale Programului stabilește obligativitatea asigurării calității instruirilor pentru funcționarii publici. Programul prevede, de asemenea, și un șir de activități, realizarea cărora va conduce la atingerea obiectivului menționat, inclusiv prevederi ce vizează evaluarea activităților de instruire, a implementării planurilor anuale de dezvoltare profesională.

Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 [9], despre care am menționat mai sus, stabilește cadrul general

privind evaluarea activităţilor de dezvoltare profesională: factorii implicaţi în procesul de evaluare, metodele, instrumentele, perioada c nd se evaluează  i a tept rile/rezultatele evaluării. Astfel, potrivit Regulamentului menţionat, evaluarea activităţilor de dezvoltare profesională se efectuează de către:

1) beneficiarii programelor de instruire:

a) funcţionarii publici – participanţi la activităţile de instruire;

b) conducătorii care coordonează activitatea funcţionarilor publici - participanţi la activităţile de instruire;

c) colaboratorii subdiviziunii resurse umane în procesul de monitorizare a dezvoltării profesionale;

d) conducerea autorităţii publice;

2) prestatorii serviciilor de instruire;

3) ministerele, alte autorităţi publice care au organizat instruirea externă la subiecte din domeniul de specialitate;

4) Cancelaria de Stat.

Regulamentul menţionat [9] stabilește, de asemenea,  i perioada de timp când urmează a fi desfăşurată procedura de evaluare  i anume:

- Înainte de a realiza activităţile de instruire;

- pe parcursul activităţilor de instruire;

- la sfârșitul activităţilor de instruire;

- după anumite perioade de timp.

 n tabelul nr. 1 prezentăm o analiză a activităţii de evaluare după criteriul factorilor implicaţi în realizarea evaluării, precum  i după criteriul de timp, c nd se evaluează activităţile de dezvoltare profesională.

Tabelul 1. Evaluarea activităţilor de dezvoltare profesională. Elaborat de autor după [9].

Cine efectueaza evaluarea	Când se evaluează	Ce se evaluează	Concluzii care pot fi făcute
1. prestatorii serviciilor de instruire; 2. ministerele, alte autorităţi publice care organizează instruirea externă la subiecte din domeniul de specialitate.	- înainte de a realiza activităţile de instruire.	- nivelul cunoştinţelor �i abilităţilor posedate de participanţi; - gradul în care metodele selectate pentru instruire vor putea spori cunoştinţele �i abilităţile participanţilor.	- corectitudinea identificării necesităţilor de instruire �i stabilirii obiectivelor de instruire; - corectitudinea selectării tipului, formelor �i metodelor de instruire.
1. prestatorii serviciilor de instruire; 2. ministerele, alte autorităţi publice care organizează instruirea externă la subiecte din domeniul de specialitate.	- pe parcursul activităţilor de instruire.	- nivelul de înţelegere �i asimilare de către participanţi la instruire a materialului examinat; - atitudinea participanţilor faţă de instruire �i gradul de implicare a participanţilor în activităţile de instruire; - necesitatea introducerii modificărilor în programul de instruire.	- corectitudinea selectării tipului, formelor �i metodelor de instruire; - introducerea unor modificări în program, dacă este cazul; - adecvarea metodelor, tehnicilor de instruire la necesităţile grupului-ţintă.

<p>1) beneficiarii programelor de instruire: a) funcționarii publici - participanți la activitățile de instruire; 2) prestatorii serviciilor de instruire; 3) ministerele, alte autorități publice care au organizat instruirea externă la subiecte din domeniul de specialitate.</p>	<p>la sfârșitul activităților de instruire.</p>	<p>- nivelul de cunoștințe și abilitățile acumulate de către participanți pe parcursul instruirii, inclusiv în comparație cu cele avute; - gradul în care au fost realizate obiectivele de dezvoltare profesională; - prestația formatorilor.</p>	<p>- corespunderea programelor de instruire realizate obiectivelor stabilite; - calitatea serviciilor de dezvoltare profesională prestate; - aprecierea prestației formatorilor.</p>
<p>1) beneficiarii programelor de instruire: a) funcționarii publici – participanți la activitățile de instruire; b) conducătorii care coordonează activitatea funcționarilor publici – participanți la activitățile de instruire; c) colaboratorii subdiviziunii resurse umane în procesul de monitorizare a dezvoltării profesionale; d) conducerea autorității publice; 2) prestatorii serviciilor de instruire; 3) ministerele, alte autorități publice care au organizat instruirea externă la subiecte din domeniul de specialitate; 4) Cancelaria de Stat.</p>	<p>- după anumite perioade de timp</p>	<p>- gradul în care funcționarul public aplică în activitatea practică cotidiană cunoștințele și abilitățile obținute în urma participării la activitățile de instruire; - performanțele funcționarului public obținute în urma participării la instruire.</p>	<p>- implicarea funcționarului public în activitățile de instruire; - impactul instruirii asupra rezultatelor activității funcționarului public, asupra eficienței investițiilor în instruire și asupra performanțelor autorității publice.</p>

 n continuare vom descrie procedura de evaluare a activităţilor de dezvoltare profesională ax ndu-ne pe experienţa Academiei de Administrare Publică, în calitate de prestator de servicii de instruire, cu referire la evaluarea care se desfăşoară *pe parcursul activităţilor de instruire şi la sfirşitul activităţilor de instruire*.

Academia de Administrare Publică, pornind de la misiunea sa, atribuţiile sale principale, exprimate în Statut, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 225 din 26 martie 2014 [13], desfăşoară activităţi de dezvoltare profesională pentru personalul din serviciul public, reuşind, de-a lungul celor 27 de ani de activitate, să obţină şi să menţină poziţia de lider pe piaţa naţională a serviciilor de instruire. De la fondarea sa şi până în prezent, în cadrul Academiei şi-au dezvoltat competenţele circa 48 de mii de funcţionari de diferit nivel din autorităţile publice centrale şi locale.

Academia, fiind furnizorul principal al serviciilor de instruire a personalului din autorităţile administraţiei publice, asigură caracterul continuu, sistematic şi planificat al procesului de dezvoltare profesională a funcţionarilor publici prin aplicarea consecventă a acţiunilor prevăzute în cadrul fiecărei etape a ciclului de instruire: identificarea necesităţilor de dezvoltare profesională, planificarea procesului de dezvoltare profesională, organizarea şi realizarea activităţilor de dezvoltare profesională, evaluarea activităţilor şi rezultatelor instruirii.

 n acest context, Academia a elaborat şi implementează Sistemul de management al calităţii conform standardului internaţional ISO 29990:2010. Una din multiplele cerinţe ale Standardului menţionat este realizarea evaluării activităţilor de dezvoltare profesională, căreia Academia  i acordă o atenţie sporită. Rigorile acestui Standard faţă de procesul de evaluare sunt în corelaţie cu

abordările conceptuale şi metodologice asupra acestei probleme. Astfel, în literatura de specialitate *evaluarea este considerată o operaţie de comparaţie: se compar  un rezultat cu un obiectiv, se compar  situaţia de la care s-a plecat cu cea la care s-a ajuns. A evalua înseamnă a face o apreciere, baz ndu-te pe o măsură sau pe o informaţie şi referindu-te la criteriile. Se evaluează în vederea luării unei decizii* [1].

Pentru a construi şi a menţine o relaţie de lungă durată cu beneficiarii, bazată pe încredere, Academia de Administrare Publică are în vedere determinarea aşteptărilor acestora, măsurarea nivelului de satisfacţie şi îmbunătăţirea serviciilor furnizate părţilor interesate.

Evaluarea organizării şi desfăşurării cursurilor de dezvoltare profesională se axează pe:

- definirea datelor şi a informaţiei necesare pentru evaluarea nivelului de satisfacţie al beneficiarilor serviciilor de dezvoltare profesională;

- coordonarea eficientă a fluxului informaţional pentru acordarea rapidă a răspunsului la solicitările beneficiarilor serviciilor de dezvoltare profesională,

- obţinerea feed-back-ului continuu şi creşterea satisfacţiei beneficiarilor serviciilor de dezvoltare profesională;

- identificarea şi implementarea acţiunilor necesare îmbunătăţirii calităţii serviciilor de dezvoltare profesională;

- monitorizarea corectitudinii informaţiei, a datelor şi a metodelor utilizate pentru măsurarea satisfacţiei beneficiarilor serviciilor de dezvoltare profesională.

Procesul de evaluare a satisfacţiei este un proces continuu care se desfăşoară pe parcursul întregului an calendaristic şi cuprinde 3 etape principale:

- colectarea datelor primare cu privire la satisfacţia beneficiarilor serviciilor de dezvoltare profesională;

- evaluarea nivelului de satisfacție a acestora;

- monitorizarea și menținerea nivelului de satisfacție a beneficiarilor serviciilor de dezvoltare profesională.

De aici reiese că evaluarea cursurilor interesează în egală măsură pe: *organizatorii instruirii*, care, prin analiza concluziilor îmbunătățesc calitatea activităților de perfecționare; *cursanții*, care urmează să implementeze cele studiate în timpul integrării ulterioare în activitatea profesională; *autoritățile administrației publice care îi deleagă la studii*, cărora le revine un rol deosebit, deoarece efectele instruirii se reflectă în manifestarea în practică a ceea ce au studiat la cursuri.

În realitate, procesul de evaluare conține o serie de particularități, în dependență de scopul urmărit și modalitățile utilizate. Menționăm aici trei modalități de efectuare a *evaluării cursurilor de dezvoltare profesională: pe parcursul derulării programei de instruire; la finele programei; ulterior realizării programei, în primele zile de după curs.*

Evaluarea unui curs de dezvoltare profesională se referă atât la rezultatele instruirii, cât și la procesul obținerii lor. Astfel, evaluarea trebuie să stabilească corectitudinea derulării cursului, precum și dacă există vreo abatere de la cele planificate. Este foarte important acest lucru, deoarece doar la o urmărire atentă a ceea ce se întâmplă în timpul instruirii, devine clar ce trebuie modificat pentru ca rezultatele să fie înalte.

Informații privind organizarea și desfășurarea instruirii putem afla pe parcursul derulării acesteia. Aceste informații pot fi obținute atât prin exprimare orală, cât și în formă scrisă. Dar, indiferent de forma obținerii informației, ea va avea efect benefic atât pentru cursanți, cât și pentru organizatori, doar dacă va avea un scop bine determinat, va fi bine

planificată și se va efectua în mod corect.

Expunerile orale constituie un izvor de informații sincere, rapide, furnizate de către participanți referitor la modul de organizare și desfășurare a cursului. Părerile participanților sunt solicitate nu în mod oficial, ci ocazional în timpul pauzelor. Un rol important îl are și evaluarea efectuată la sfârșitul fiecărei zile de studii. Participanții sunt rugați să-și împărtășească impresiile referitor la toate aspectele cursului, având posibilitatea să intervină ulterior ori de câte ori au de adăugat, completat ceva.

Expunerea orală a opiniilor își are avantajul și dezavantajul său. Avantajul expunerii orale rezidă în faptul că obținem informații imediate referitor la derularea cursului și, astfel, avem posibilitatea să efectuăm operativ unele modificări, în cazul în care ele sunt necesare, solicitate și, desigur, posibile. Dezavantajul este că s-ar putea întâmpla să răpească prea mult timp și să fie chiar riscant, în cazul când se inițiază o discuție prea aprinsă care îi scapă de sub control moderatorului.

Obținerea informațiilor scrise de la participanți pe parcursul derulării programei de instruire este mai puțin riscantă și, de regulă, se efectuează într-un timp mai scurt. Analiza ulterioară a concluziilor conduce la îmbunătățirea activității de organizare a desfășurării cursului de perfecționare, în special, precum și a procesului de perfecționare, în general.

Evaluarea efectuată la sfârșitul cursului de perfecționare urmărește un scop triplu.

În primul rând, evaluarea finală ne permite să obținem o informație referitor la faptul ce atitudini, abilități, cunoștințe au obținut cursanții, precum și opiniile participanților referitor la derularea cursului în întregime. Astfel, într-un mod rapid vom afla dacă programa a corespuns așteptărilor participanților, dacă a avut scopul și obiectivele bine formulate și dacă

temele incluse în programă au acoperit toate obiectivele propuse, dacă formele  i metodele de instruire au fost prezentate într-o manieră interesantă, care au fost punctele slabe ale programei, care au fost calitățile esențiale ale ei.

 n al doilea rând aceste  i alte informații obținute în cadrul evaluării finale constituie un instrument important pentru îmbunătățirea planificării  i elaborării unor programe de perfecționare ulterioare, având la bază necesitățile de instruire expuse de către participanți  i deci, adaptarea programei la posibilitățile reale.

 n al treilea rând, putem afla, la nivel teoretic, care sunt intențiile de implementare în practică a cunoștințelor, abilităților acumulate la curs, precum  i obstacolele pe care eventual, consideră că le vor  nt lni în procesul de implementare.

Astfel, toți participanții la cursurile de dezvoltare profesională din cadrul Academiei, indiferent de durata acestora, completează Chestionarul de evaluare a organizării și desfășurării cursurilor de dezvoltare profesională, conform modelului aprobat de către Consiliul Calității.

Chestionarul de evaluare conține întrebări referitor la mai multe aspecte ale

cursurilor, grupate în trei compartimente:

- eficiența programului de instruire;
- prestația formatorilor;
- aprecierea aspectelor generale de organizare a cursului (locația, servicii de alimentare, servicii de cazare, biblioteca, echipament, alte condiții tehnice  i logistice).

Baremul de evaluare este de la 0 la 3.

Analiza chestionarelor de evaluare a cursurilor prestate în anul 2019 a demonstrat următoarele rezultate:

Au fost completate **1627 de chestionare**.

Au fost prelucrate **1627 de chestionare**.

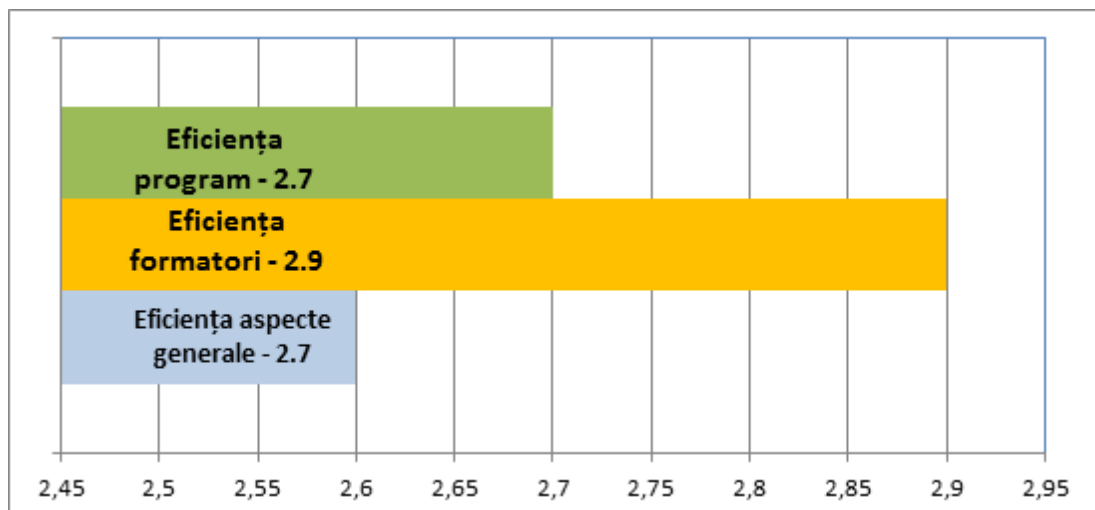
Rata de completare a chestionarelor de evaluare a fost de **100%**.

Rezultatele evaluării le prezentăm în tabelul nr. 2

Urmare a analizei chestionarelor de evaluare am constatat o apreciere înaltă a participanților la instruire, fapt ce ne permite să afirmăm că serviciile de dezvoltare profesională din cadrul Academiei de Administrare Publică sunt organizate  i se desfășoară conform cerințelor standardelor de calitate în instruire.

Un alt aspect important care definește calitatea instruirii este evaluarea cunoștințelor, competențelor participanților

Tabelul 2. Nivelul de satisfacție a participanților la cursurile de dezvoltare profesională organizate la comanda de stat în anul 2019. Elaborat de autor.



la cursurile de dezvoltare profesională. Aceasta se efectuează în conformitate cu Regulamentul cu privire la prestarea serviciilor de dezvoltare profesională [10], precum și a Procedurii SMC Evaluarea de învățare [6].

Realizarea evaluării competențelor participanților la cursurile de dezvoltare profesională este necesară din două considerente:

1. Evaluarea cunoștințelor și abilităților acumulate de către participanții la curs constituie un mijloc de informare. Pentru a progresa, cursanții au nevoie și trebuie să fie informați despre succesele înregistrate și golurile care mai trebuie umplute. Deci, evaluarea trebuie să constituie parte a procesului de instruire profesională.

2. Evaluarea constituie un mijloc de autocontrol al formatorului, deci este un moment de reflecție asupra metodelor și formelor de instruire utilizate.

Astfel, evaluările au scopul:

- de a verifica dacă participanții la cursurile de dezvoltare profesională au realizat obiectivele de referință;
- dacă au înțeles corect și/sau dacă sesiunea de formare a fost eficientă;
- dacă prezentarea formatorului a corespuns cerințelor și conținuturilor metodice;
- pentru a trage concluzii privind schimbările necesare în activitățile de formare viitoare și modul de a organiza mai bine aceste activități.

Evaluarea reprezintă totalitatea metodelor și a proceselor (teste/examene scrise etc.) utilizate pentru evaluarea performanțelor (cunoștințelor, deprinderilor și comportamentelor) fiecărui participant la cursurile de dezvoltare profesională și care conduce la o formă de certificare. Evaluarea participanților la cursurile de dezvoltare profesională reprezintă actul didactic prin care se evidențiază în mod curent, periodic și final, cantitatea și calitatea cunoștințelor

și competențelor dobândite de către aceștia la cursurile accesate.

Reieșind din cele menționate mai sus, evaluarea se desfășoară la începutul cursului, pe parcursul instruirii, la finele cursului de instruire.

Evaluarea inițială se efectuează la începutul unui nou proces de învățare (al unui curs, al unui modul). Evaluarea inițială este o evaluare diagnostică prin care se realizează: cunoașterea nivelului cunoștințelor și capacităților anterioare, culegerea informațiilor necesare pentru proiectarea noului proces de învățare și, de asemenea, constituie un criteriu de raportare a rezultatelor obținute la finalul sesiunii de formare, determinând nivelul la care s-au produs schimbări.

Evaluarea curentă/intermediară se efectuează pe parcursul desfășurării cursului și urmărește scopul de a constata nivelul/gradul de acumulare a cunoștințelor/abilităților la fiecare etapă a procesului de învățare, ceea ce permite luarea deciziei despre reluarea/recapitularea sau continuarea procesului didactic. Totodată, această evaluare motivează dobândirea noilor cunoștințe.

Evaluarea finală se efectuează la finalizarea studierii fiecărui curs. Ea urmărește scopul de a măsura și de a aprecia rezultatele obținute de participant la cursurile de dezvoltare profesională în raport cu competențele/performanțele așteptate.

Evaluarea participanților la cursurile de dezvoltare profesională reprezintă actul didactic prin care se evidențiază în mod curent, periodic și final, cantitatea și calitatea cunoștințelor și competențelor dobândite de către aceștia la cursurile accesate.

În evaluarea participanților la cursurile de dezvoltare profesională urmează să se respecte următoarele principii generale:

- evaluarea participanților la cursurile

de dezvoltare profesională este echitabilă, corectă și fiabilă;

- evaluarea participanților la cursurile de dezvoltare profesională se face după criterii care descriu performanțele specifice pentru promovarea fiecărei discipline de studiu;

- sistemul de evaluare este monitorizat în vederea reducerii supraîncărcării curriculare și încurajarea învățării integrate;

- stabilirea unor prevederi clare cu privire la frecventarea cursurilor care pot influența evaluarea participanților la cursurile de dezvoltare profesională;

- participanții la cursurile de dezvoltare profesională au responsabilități ca participanți activi la procesul de evaluare, aceste responsabilități se referă, în special, la adoptarea unei conduite adecvate în timpul evaluării, la reflectarea nivelului de pregătire în timpul examinării, la oferirea unui feed-back obiectiv;

- obiectivul evaluării este încurajarea și recunoașterea realizărilor proprii ale participantului la cursurile de dezvoltare profesională în domeniul ales.

Aprecierea rezultatelor de învățare ale participanților la cursurile de dezvoltare profesională se face transparent, obiectiv și imparțial, ținându-se cont de următoarele criterii:

- cunoștințele acumulate pe durata cursului de dezvoltare profesională;

- abilitățile de aplicare a cunoștințelor acumulate în practica profesională, de analiză, sinteză și interpretare a legislației ce reglementează domeniul administrației publice;

- competențele de proiectare, estimare, apreciere, soluționare a situațiilor de caz;

- calitatea prezentării, corectitudinea și argumentarea răspunsului;

- utilizarea corectă a termenilor de specialitate;

- alte criterii oportune.

Evaluarea activității cursanților, a cunoștințelor, abilităților acumulate la

curs, se realizează în funcție de scopul și obiectivele instruirii, prin diferite probe, sub formă de teste, convorbiri, discuții-dispute, lucrări practice, susținerea referatelor, alte forme accesibile.

Forma de examinare finală poate fi: *examen* - pentru cursul cu o durată de minimum 80 de ore academice, și *testul de evaluare finală* – pentru toate cursurile de dezvoltare profesională cu o durată mai mică de 80 de ore academice.

Examenul, testul final se desfășoară, de regulă, în scris, pentru a asigura posibilitatea examinării contestațiilor, acest lucru fiind prevăzut în Curricula cursului de dezvoltare profesională.

Nivelul de pregătire practică și teoretică a participanților la cursurile de dezvoltare profesională se apreciază cu calificativele „foarte bine”, „bine”, „satisfăcător” și „nesatisfăcător”, obținute la susținerea examenului de evaluare finală. Calificativele „foarte bine”, „bine” și „satisfăcător”, obținute în rezultatul evaluării finale, permit absolvirea cursului și primirea certificatului de absolvire.

Vom exemplifica prin analiza rezultatelor testelor de evaluare finală a participanților la cursurile de dezvoltare profesională din anul 2019 organizate la comanda de stat, în parteneriat cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), precum și la instruirile organizate pentru funcționarii din Unitatea Teritorial-Administrativă Găgăuzia (UTAG). Toți participanții la cursurile cu durata mai mică de 80 de ore au susținut evaluarea finală cu calificativul „admis”. Procentul participanților care au acumulat punctaj înalt (de la 81 la 100 de puncte), punctaj mediu (de la 61 la 80 de puncte) și punctaj satisfăcător (de la 41 la 60 de puncte) a fost diferit de la un curs la altul. La cursurile de dezvoltare profesională, realizate la comanda de stat, cele mai bune rezultate au demonstrat participanții la cursul „Leadership în administrația publică”,

„Elaborarea și evaluarea politicilor publice” - 100% din participanți au acumulat punctaj înalt la evaluarea finală. La celelalte cursuri participanții au promovat evaluarea finală, preponderent, la nivel mediu, adică acumulând de la 61 la 80 de puncte. Cel mai bine au susținut testul de evaluare participanții la cursul „Managementul activităților de instruire” - 86% și „Managementul și elaborarea programelor/proiectelor” - 74% dintre participanți au promovat evaluarea cu punctaj înalt. Pe parcursul perioadei analizate nu au fost depuse contestații și nu au parvenit reclamații cu referire la procedura de evaluare finală a cunoștințelor. Rezultatele evaluării de învățare vor fi discutate în cadrul Comisiei de Asigurare a Calității din cadrul Departamentului dezvoltare profesională și constituie un punct de referință pentru formatorii cursurilor în vederea ajustării materialelor de instruire, metodelor de predare.

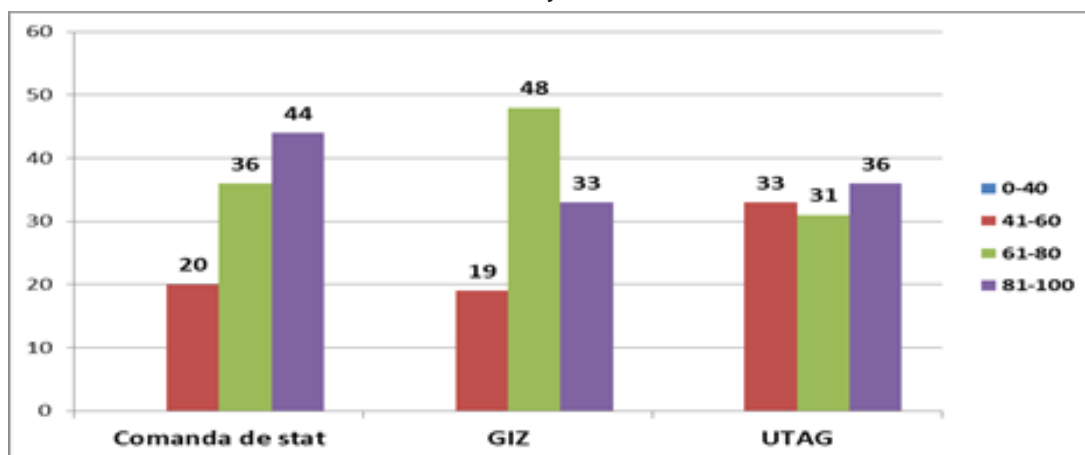
evaluare finală sunt elaborate conform principiilor docimologiei și constau din chestionare sau liste de întrebări, fiecare având mai multe răspunsuri posibile, dintre care cursantul trebuie să îl aleagă pe cel corect. La elaborarea testelor de evaluare finală trebuie să se țină seamă de faptul că pentru fiecare obiectiv trebuie elaborată o secvență care să verifice gradul de realizare a acestuia.

Fiecare întrebare este apreciată cu un anumit număr de puncte. Cumularea răspunsurilor date de cursanți permite calcularea rezultatului testului și aprecierea activității cursantului.

Elaborarea testelor de evaluare finală, conform prevederilor sistemului docimologic de evaluare, trebuie să aibă la bază următoarele principii:

1. *Validitatea*. Conform acestui principiu testul trebuie să fie elaborat astfel, încât să evalueze exact ceea ce ne-am pus drept scop, precum și să conțină întrebări din toate

Tabelul 3. Rezultatele evaluării de învățare (în %). Elaborat de autor.



Experiența Academiei demonstrează faptul că, cel mai puțin, subiectiv și mai rapid sistem de evaluare a cunoștințelor îl constituie evaluarea prin teste de evaluare finală care au menirea să ofere o imagine exactă a capacităților cursanților. În literatura de specialitate acest sistem se numește docimologie. Astfel, testele de

temele incluse în programa tematică. Dacă lista de întrebări nu acoperă sau depășește tematica inclusă în programă, atunci testul nu este considerat valid.

2. *Reprezentativitatea*, care determină gradul de includere a elementelor esențiale ale programei de instruire în test.

3. *Obiectivitatea*. Principiul obiectivității

are două aspecte. Pe de o parte, testul trebuie să identifice exact nivelul de performanță pe care l-a obținut cursantul la seminarul de instruire. Pe de altă parte, aplicat în situații similare sau identice, trebuie să determine obținerea acelorași rezultate. Aplicat la un grup de cursanți, el trebuie să releve lacunele tuturor cursanților, nu numai ale unuia dintre ei. Pentru aceasta sunt necesare o serie de experimentări ale testului înainte de a fi lansat în practică.

4. *Aplicabilitate.* Testul trebuie să ofere informații utile pentru cursant (nivelul de performanță), formator (mijloc de autoevaluare), organizator (gradul în care au fost realizate obiectivele propuse).

Reieșind din principiile de bază, la elaborarea testelor de evaluare finală, trebuie să se țină seamă de următoarele elemente:

- *conținutul întrebărilor*, care trebuie să reflecte temele din programa de instruire, să scoată în evidență nivelul cunoștințelor participanților, să excludă discriminarea răspunsurilor;

- *forma întrebărilor*, care trebuie să se bazeze pe corectitudinea formulării textului întrebărilor, varietatea formei întrebărilor, formulare agreantă și motivantă pentru cursanți;

- *evaluarea rezultatelor testării.* Pentru a evita ambiguitatea în apreciere răspunsurile trebuie notate conform unei

grile. Aprecierea răspunsurilor corecte trebuie făcută în dependență de gradul de dificultate al întrebărilor.

În concluzie, menționăm că Sistemul de asigurare a calității instruirii funcționarilor publici creat și implementat în cadrul Academiei a impus necesitatea respectării principiilor și cerințelor standardelor internaționale privind prestarea serviciilor de instruire. Elaborarea, aprobarea și implementarea curriculei cursurilor de instruire, conform standardelor naționale și internaționale, a permis asigurarea calității serviciilor prestate, fapt demonstrat prin evaluarea activităților de dezvoltare profesională, dar și a competențelor dezvoltate de către funcționarii participanți la cursuri.

Instrumentele utilizate de către Academie în procesul de evaluare a activităților de instruire s-au dovedit a fi utile pentru analiza calității instruirii și luarea deciziilor privind îmbunătățirea continuă a acestora și ar putea fi utilizate și de către autoritățile publice pentru evaluarea calității instruirii interne. Evaluarea cunoștințelor, a competențelor acumulate de către participanții la cursuri constituie un element important în procesul de instruire. Ea permite identificarea nivelului cunoștințelor acumulate de către participanții la cursuri, facilitează procesul de elaborare a programelor ulterioare.

BIBLIOGRAFIE

1. Chivu I., Popa I., Curteanu D., Formarea formatorilor de la teorie la practică, București, 1998.
2. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1227 din 18.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.08.2002, nr. 122-123/985.
3. Gheorghîța T., Managementul calității în procesul de instruire: experiența Republicii Moldova. În: Revista Administrarea Publică, nr. 4, 2019, pag. 98-102.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
5. Popescu S., Managementul calității în instituțiile de învățământ superior, Cluj-Napoca: Editura Universității Babeș-Bolyai, 2010. 105 p.

6. Procedura SMC Evaluarea de învățare, Academia de Administrare Publică, 2017.
7. Procedura SMC Evaluarea satisfacției beneficiarilor, Academia de Administrare Publică, 2017.
8. Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.08.2016, nr. 265-276/1053.
9. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009, nr. 55-56/249.
10. Regulamentul cu privire la prestarea serviciilor de dezvoltare profesională a personalului. Academia de Administrare Publică, 2017.
11. Sîmboteanu A., Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme. În: Revista Administrarea Publică, nr. 4, 2015, pag. 11-21.
12. Standardul Internațional ISO 29990:2010 „Servicii de învățare pentru educația nonformală și formare profesională - Cerințe de bază pentru furnizorii de servicii”.
13. Statutul Academiei de Administrare Publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 225 din 26.03.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.04.2014, nr. 78-79.
14. Vlăsceanu L., Asigurarea calității în educație, Editura UNESCO-CEPES, București, 2005.

Prezentat: 20 februarie 2020.

E-mail: aurelia_tepordei@yahoo.com

CONSOLIDAREA MANAGEMENTULUI APL PRIN EFICIENȚA  I EFICACITATE

STRENGTHENING THE MANAGEMENT OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS

DOI: 10.5281/zenodo.3707646

CZU: 352:005

Dinu MANOLE,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the last decade, the local public administration in the Republic of Moldova has been facing burdens due to the increasing demands of the population. The experience of the European countries shows that an increase of the efficiency and effectiveness of the public administration leads to the increase of the performances and the reduction of the services costs, makes the public administration a catalyst of development. Local public administration in the Republic of Moldova can be a successful model, internally, for the central public administration in terms of increasing efficiency and effectiveness. The article comes with a number of proposals in this regard, taking into account the successful European practices, but also the national specific.

Keywords: efficiency, effectiveness, local public administration, Association Agreement, human capital, performance management.

REZUMAT

Administrarea publică locală din Republica Moldova se confruntă în ultimul deceniu cu supraîncărcarea cu sarcini cauzată de cerințele în cre tere ale populației. Experien a  rilor europene arată că o cre tere a eficienței și eficacit ii administrației publice duce la cre terea performanțelor și reducerea costurilor serviciilor, face din administrația publică un catalizator al dezvoltării. Administrația publică locală din Republica Moldova poate fi un model de succes, pe interior, pentru administrația publică centrală în privin a cre terii eficienței și eficacit ii. Articolul vine cu o serie de propuneri în acest sens,  in nd cont de practicile de succes europene, dar  i de specificul național.

Cuvinte-cheie: eficiența, eficacitate, administrație publică locală, Acord de Asociere, capital uman, management performant.

La nivel european, administrațiile naționale, de c teva decenii, sunt caracterizate prin situa ia de *overload* [4, p.135], în care supraîncărcarea cu sarcini  i complexitatea lor este cauzată de extinderea dimensiunilor sectorului

public.  n acest context, implicarea statului în toate domeniile, în scopul asigurării bunăstării populației, nu mai garantează bunăstarea generală r vnit , într-un mediu concurențial din ce în ce mai asemănător domeniului privat.  n această cursă statul

nu mai este competitiv, ciocnindu-se de numeroase probleme de performanță și eficiență.

Democrațiile europene au reușit, din mers, reformarea și perfecționarea sistemului, oferind cetățenilor bunuri și servicii de o diversitate mai mare, mai calitative și adaptate cerințelor diverselor categorii ale populației, prin utilizarea unui management performant caracterizat de folosirea a cât mai puține resurse, prin urmare, s-a mizat pe eficiență.

În Slovenia, Slovacia, Cehia, Polonia, Ungaria, țări care s-au adaptat rapid cerințelor UE, regăsim unele caracteristici care au stat la baza unei creșteri remarcabile în țările Asiei de Est din ultimele decenii: stabilitate macroeconomică, capital uman de o calificare înaltă, orientarea economiei către export, accesul la o piață potențială mare, disponibilitatea unor investitori strategici. Cum poate fi perfecționată activitatea administrației publice locale din Republica Moldova ca țară cu aspirații de aderare la UE, prin prisma creșterii eficienței și eficacității?

Aspirațiile europene ale Republicii Moldova reprezintă un avantaj considerabil prin: implementarea legislației europene în cadrul legal național, care comportă și modificarea structurilor administrației, flexibilizarea ei; privatizarea sau concesionarea serviciilor, care conduc la pierderea monopolului statului în sectorul public. Respectarea principiilor UE de autonomie locală și subsidiaritate, precum și vastele procese de descentralizare conduc la o ulterioară pierdere a influenței administrației publice centrale în favoarea administrației publice locale; posibilitatea autorităților publice locale de a interacționa direct cu instituții europene și internaționale, inclusiv cu finanțatori. La prima vedere, se creează impresia unui cadru propice dezvoltării unei administrații publice locale eficiente și eficace, având ca exemplu

modelul democrațiilor occidentale, însă realitatea este diversă.

În Republica Moldova, administrația publică de orice nivel este ineficientă și ineficace, prezintă performanțe relativ reduse: deține primele locuri la dimensiunea economiei subterane, la mortalitate infantilă, exodul de populație și la rata sărăciei, acești indicatori fiind corelați direct cu calitatea politicilor publice.

Indicatorul care măsoară eficiența administrației publice surprinde diverse aspecte ale acesteia, precum: calitatea serviciilor publice; calitatea funcției publice și gradul de independență față de presiunile politice; calitatea formulării politicilor publice; calitatea managementului financiar; credibilitatea angajamentului luat de guvern de a implementa politicile adoptate [6, p. 6]. S-a creat o percepție negativă a cetățenilor față de calitatea instituțiilor publice, despre serviciile oferite și, în general, asupra politicilor publice și factorului politic. Deși a fost formulată o viziune pentru reformarea administrației publice care prevede că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile [12], administrația publică se confruntă în continuare cu un grad ridicat de politizare, lipsa unei aprecieri a analizei de politici publice, importanța exagerată acordată procedurilor în detrimentul conținutului, lipsa prioritizării și resurselor bugetare alocate fără criterii de performanță sau sisteme de control depășite pentru gestionarea resurselor umane și a bugetelor. Eficiența și eficacitatea redusă a administrației publice din Republica Moldova este generată și de politicile de consolidare a capacității administrative care nu au un impact semnificativ asupra sistemului administrației publice.

Eficiența și eficacitatea sunt doi termeni asemănători, care deseori sunt priviți ca sinonime sau confundați. Pentru un

manager situa ia este diversă. P. Drucker menționa că nu se poate vorbi de eficiența fără eficacitate pentru că este mult mai important de realizat bine ceea ce  i-ai propus - eficacitatea, decât să realizezi bine altceva – eficiența. Cu alte cuvinte, eficiența înseamnă a face lucrurile bine *doing things right*, iar eficacitate, lucrurile care trebuie *doing the right things*.

Eficiența în administrația publică locală ar exprima rezultatele care se ob in în activitatea acesteia, evaluate prin prisma resurselor consumate în realizarea activităţii. Eficiența înseamnă disciplină  i competența, fiabilitate  i promptitudine, organizarea  i responsabilizarea instituțiilor publice în rezolvarea problemelor  i nevoilor cetătenilor. Eficiența în sectorul public este compusă din rezultatele obținute în urma utilizării resurselor publice, fiind calculată cu ajutorul unor tehnici econometrice, care pot evalua efecte economice, financiare, sociale, tehnologice, de mediu, obținute prin consumul unei unităţi de resursă.

 n lucrarea *Public sector efficiency* [13], se propune o metodologie care măsoară raportul între resursele obținute și resursele utilizate de administrația publică, pe baza unor indicii grupa i în 7 domenii: administrație, educație, sănătate, infrastructură, distribu ie, performan e economice.  n concluzia analizei economice se constata că o serie de noi state membre ale UE  i-au crescut considerabil eficiența cheltuielilor publice, prin îmbunătățirea rezultatelor  i restrângerea utilizării resurselor, datorită nivelului înalt al procesului de  nvă am nt, salariaților publici competen i  i securităţii dreptului de proprietate.

Eficiența cu sensul de a face lucrurile cum trebuie (*doing things right*), în APL, este determinată de timpul alocat, de banii consuma i  i de resursele necesare îndeplinirii activităților, indiferent de natura lor.  n studiile de specialitate eficiența este

definită ca generarea de efecte maxime ale unei activităţi în raport cu resursele alocate  i consumate. Ea poate fi calculată prin formula:

$$e = E/\epsilon$$

ce reprezintă mărimea efectelor  i a eforturilor, în care e - eficiența dintre, E -efectele obținute și ϵ - eforturile depuse/ resursele consumate, efectul care se obține la o unitate de efort trebuie să fie maxim; sau $e = \epsilon/E$, raportul dintre mărimea eforturilor  i cea a efectelor, în care eforturile depuse/ resursele consumate pentru a obține unitatea de efect trebuie să fie minime [14, pag. 374].

Evaluarea eficienței în sectorul APL este o problemă generată uneori de imposibilitatea cuantificării ieşirilor sau de formularea inexactă  i neclară a obiectivelor. Eficiența poate fi cuantificabilă în cazul efectelor economice  i necuantificabilă în cazul efectelor sociale. Activitatea administrației publice locale nu are o profitabilitate evidentă, se măsoară prin gradul de satisfac ie al populației  i este influen at  de factorii umani, economici, politici, culturali. Ignorarea efectelor sociale, greu determinabile  i imprevizibile, din partea managerilor sectorului public, au repercusiuni negative asupra eficienței de perspectivă în APL. Astfel se explică ponderea ridicată a deciziilor pe termen scurt în detrimentul deciziilor pe termen mediu  i lung, fapt care se r sfr nge negativ asupra activităţii administrației publice locale pe termen lung.

Limitele dintre sectorul public  i privat se diminuează treptat. Ambele folosesc tehnici de creştere a eficienței activităților.

Procesul decizional în APL, trebuie să aibă criteriile de eficiența, cu al căror ajutor se selectează varianta optimală pentru obiectivul stabilit,  in nd cont de optimul lui Pareto,  mbunătă irea unei situații în defavoarea alteia.

Eficiența economică este un concept

microeconomic, un raport între cost și beneficii, poate fi tehnică și/sau aferentă alocării. Eficiența tehnică presupune un mod de organizare a resurselor disponibile pentru a obține o producție maxim fezabilă. Eficiența alocării se referă la utilizarea bugetului, astfel încât, la un preț dat, să se obțină combinația optimă a utilizării resurselor existente.

Eficiența economică constituie elementul central al analizelor privind alocarea resurselor. Eficiența în domeniul APL se referă la alocarea optimă a resurselor locale, în scopul atingerii bunăstării generale a comunității, în condițiile în care industrializarea comportă creșterea veniturilor per capita dar, totodată, și a cheltuielilor publice.

Conform principiului Pigou-Dalton[3, pag. 5], cheltuielile publice dintr-un domeniu au la bază echilibrul între avantajele și dezavantajele posibile, înregistrate la diferite niveluri. Banii colectați se întorc în sistem sub forma cheltuielilor publice. La nivel de colectare a banilor în buget în APL există o altă problemă - bugetele austere din cauza lipsei de agenți economici. Incapacitatea APL-urilor de a crește acumulările bugetare prin stimularea deschiderii de activități economice ar compromite principiul autonomiei administrației publice locale, fără de care nu putem discuta nici de descentralizare. De aceea este important de înțeles, că în conformitate cu noile cerințe este nevoie de specialiști calificați, iar primarul trebuie să dețină cunoștințe și abilități manageriale. Analiza modului în care administrația publică locală percepe taxele, iar mai apoi alocă resursele financiare poate contribui la explicarea anumitor evoluții de politică economică și socială la nivel local și la stabilirea perspectivelor de dezvoltare pe termen mediu și lung, prin elaborarea strategiilor socio-economice. Meritul Acordului de Asociere este de a cere dezvoltarea unui management instituțional

performant, condiție asupra căreia s-a pus accent odată cu doleanțele țărilor ex-socialiste de aderare la UE.

În scopul eficientizării administrației publice locale, Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană [1] include și prevederi referitoare la serviciile publice. În mod expres, în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere. Problema creșterii calității și a accesului la serviciile publice este de actualitate alături de alte două obiective majore: creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității și restructurarea administrației publice locale prin măsuri de creștere a eficienței instituționale, simplificarea administrativă și creșterea transparenței în relația cu cetățenii.

Ca stat cu aspirații europene, semnatar a Acordului de Asociere cu UE, Republica Moldova și-a asumat anumite obligații, inclusiv cu referire la reformele din domeniul administrației publice locale. Angajamentele asumate, în special prevederile Articolului 22 (reformarea administrației publice la nivel central și local), Articolele 47 - 51 (gestiunea finanțelor publice, control intern, sisteme bugetare și mecanisme anticorupție) setează cadrul general pentru modernizarea și perfecționarea funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățenii Republicii Moldova, dar, în special, pentru a responsabiliza organizațiile administrației publice centrale.

Capitolul I din Titlul IV al Acordului de Asociere, intitulat „Reforma administrației publice”, scoate în evidență raportul de incompatibilitate dintre sistemul administrației publice și societate ca urmare a neadaptării acesteia la cerințele mediului social. Articolele 21-23 scot la iveală

deficiențe ale sistemului administrativ din Republica Moldova. Astfel, din art. 21 reiese, că avem probleme în administrația publică legate de responsabilitate, eficiență și în edificarea statului de drept și instituții ale statului care nu lucrează în beneficiul întregii populații.

În ceea ce privește asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent, rapoartele partenerilor de dezvoltare și ale societății civile, atestă probleme considerabile [9]. Domeniile de cooperare c, d, stipulate în art. 22, sunt legate de capitalul uman calificat, fără de care este de neconceput orice reformă, prestarea serviciilor publice profesioniste sau atragerea de investiții.

Implementarea prevederilor Acordului de Asociere, schimbul de experiențe și bunele practici ale democrațiilor europene pot fi de un real folos pentru Republica Moldova. Pentru ca aceasta să fie posibil, trebuie de focusat efortul pe managementul performanței, fiind necesară realizarea reformei administrației publice, de natură să restructureze organizațional administrația publică prin descentralizare, dar și prin prisma managementului adecvat al capitalului uman și al finanțelor publice, prin reforme administrative, orientate spre rezultat. În fond, această tendință este în concordanță cu obiectivul primar al administrației publice de oricare nivel de a presta servicii cât mai calitative pentru populație cu cheltuieli minime și să asigure durabilitate.

O organizație devine eficientă dacă este formată dintr-un personal eficient și eficace totodată. Valoarea sectorului public nu este dată doar de mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales de valoarea aflată în potențialul său uman [11, p. 28]. O atenție deosebită trebuie de acordat recrutării și pregătirii personalului propriu în scopul adaptării la schimbările

din societate. Intervențiile de formare a personalului trebuie să vină la cererea funcționarilor și a necesităților din teritoriu, să fie focusate pe rezultat și corelate cu dezvoltarea sau îmbunătățirea sistemelor, proceselor și procedurilor de management și prin crearea unei culturi organizaționale bazate pe leadership.

Dezvoltarea abilităților și competențelor profesionale ale funcționarilor din administrația publică vin să determine în mod semnificativ performanța unei instituții publice și capacitatea instituțională a acesteia. Formarea profesională a funcționarilor publici se definește ca fiind un proces planificat de modificare a atitudinilor, comportamentului sau ale cunoștințelor și deprinderilor angajaților din instituțiile publice, care are drept scop dezvoltarea abilităților profesionale individuale pentru a satisface nevoile prezente și viitoare ale autorității publice. Din punctul de vedere al scopului urmărit, considerăm că obiectivele formării profesionale rezidă în următoarele: contribuie la dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și deprinderilor individuale ale funcționarilor publici; contribuie la satisfacerea necesităților curente și viitoare ale organizației în domeniul resurselor umane și de personal; contribuie la creșterea eficienței și eficacității activităților din cadrul instituțiilor publice și, implicit, la creșterea performanțelor instituției. Din punctul de vedere al formei de desfășurare, formarea profesională poate fi realizată prin programe de formare alcătuite ca urmare a efectuării unor studii aprofundate de evaluare a necesităților de training, evaluarea minuțioasă atât a calității instruirii, cât și a instructorilor, a materialelor didactice, a relevanței programelor propuse, ceea ce va asigura îmbunătățirea calității acestora. Schimbarea depinde, în primul rând, de competențele oamenilor care fac administrațiile publice să fie transparente, responsabile și în serviciul cetățenilor, și

toate acestea depind, la rândul lor, de atenția acordată formării și perfecționării profesionale a resurselor umane din administrația publică. Formarea trebuie să constituie un instrument esențial de punere în practică a reformei administrației publice în special, a întregului proces socioeconomic de reformă, în general.

Legislația încurajează segmentul ce ține de dezvoltarea profesională, prin alocarea a cel puțin 2 la sută din fondul de salarizare al unității [5, art. 213]. Însă în condițiile în care doar 10% [9, pag. 5] din unitățile administrativ teritorial reușesc să achite salariile funcționarilor proprii din bugetul local, această prevedere legislativă, fără o autonomie financiară locală, bazată pe crearea de bugete solide, nu va atinge rezultatele scontate.

În Republica Moldova, în anul 2016 este adoptat un document de politici - Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, care își propune extinderea componentelor reformelor și asupra administrației publice locale cu focusarea atenției pe cetățean în scopul eficientizării modului de prestare a serviciilor [12].

Pornind de la premisa că procesul politic este influențat de trei variabile: stabilitatea geo-politică, adaptarea socio-economică și simbolismul politic, constatăm că în Republica Moldova la toate acestea există o marjă considerabilă de îmbunătățire, care ar contribui esențial la eficientizarea și eficacitatea unui sistem depășit. Administrația publică este parte a acestui sistem. Orice reformă se efectuează prin intermediul administrației publice, iar o administrație publică ineficientă compromise din start orice schimbare. De ce este importantă în tot acest proces administrația publică locală? Dacă pornim de la premiza că democrația înseamnă pentru popor și prin popor, atunci

schimbările ar trebui să pornească de la suveran - cetățenii.

Unul din principiile administrației publice moderne, principiul subsidiarității presupune că în elaborarea de politici sau în implementarea lor cea mai indicată este administrația publică locală ca cea mai aproape de cetățeni și cea mai bună cunosătoare a realităților din teritoriu sau, în unele cazuri, chiar implicarea organelor sociale minore - familia, biserica, organizațiile neguvernamentale. Anume democrațiile în care cetățeanul se simte parte componentă a procesului de guvernare au cele mai stabile guvernări și cei mai înalți indicatori la capitolul nivel de trai [8, p. 152]. Nu întotdeauna propunerile venite de la cetățeni sunt cele mai convenabile, dar aici intervine administrația cu expertiză, analize cu privire la eficiență și impact ca argumente pro sau contra.

Administrația publică locală ca implementator al politicilor guvernului în teritoriu, prin obiectivele și acțiunile sale, trebuie să țină în centrul atenției omul și aspirațiile acestuia spre bunăstare. Pentru a răspunde acestei cerințe, administrația publică locală ar fi necesar să pornească de la trei premise: să fie flexibilă; adaptându-se noilor condiții; resursele cheltuite trebuie să găsească cea mai bună utilizare; să răspundă nevoilor pe termen lung. Utilizarea resurselor vine deseori în contradicție cu necesitățile societății, fiind necesare decizii de alocare, analize de impact și eficiență, care deseori comportă tehnici și metode matematico-statistice, implicând experți în domeniul economiei. Cerințele în creștere față de funcționarii publici și aleșii locali cer un anumit nivel de studii din partea acestora, studii manageriale și pregătire continuă de-a lungul carierei sau pe perioada mandatului, în cazul primarilor sau consilierilor locali. În tranziția de la modelul de administrare sovietic, Republica Moldova putea ocoli cu succes etapa

modelului clasic de administrație publică, caracterizată prin control politic, bazat pe ierarhie strict birocratică, condi ionarea administrației publice de relațiile personale  i acelea de partid, care se r sfr ng asupra eficienței administrației publice locale. Nu s-a reușit. Apropierea de noile tendin e de management public bazat pe principii de participare, descentralizare, birocr tie participativă, pe pia a, alocarea eficientă a resurselor  i implicarea în procese a unui contingent de func ionari  i aleși locali foarte bine preg ti i, dar  i a populației, fiind anevoioasă. Acest aspect se resimte, în mod deosebit, la nivel de administrație publică locală, fapt care conduce la cre terea disparita ilor dintre ora  și sat, la nivel de prestare a serviciilor, nivel de trai  i oportunit i.

Cum administrația publică locală poate solu iona problemele majore care le  nt mpin , focus nd atenția pe eficiența  i eficacitate? Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Planul de activitate al guvernului, Strategia na ional  de dezvoltare  i strategiile sectoriale, regionale  i locale, cadrul legal, par să creeze toate premisele pentru procese eficace. Însă rapoartele partenerilor de dezvoltare scot în evidența îndeplinirea par ial  a prevederilor planurilor de acțiuni naționale, fapt care influen eaz  direct  i implementarea prevederilor care vizează APL-urile. Cobor nd la nivelul administrației publice locale, se constata  că deseori la nivel de unit i teritorial-administrative nu există planuri de activitate, strategii de dezvoltare, care prevăd obiective, termeni, responsabili, o consecutivitate  i o monitorizare a ac iunilor cerute de logica desf sur rii lucrurilor. Lipsa eficienței la nivel de administrare publică locală se r sfr nge negativ asupra obiectivelor planurilor naționale de dezvoltare, deci asupra eficacita ii întregului sistem. Prin urmare, la nivel de recomandare, propunem

stipularea prin lege a obligativita ii existen ei strategiilor locale, a planurilor de acțiuni  i a planului de dezvoltare instituțională, a statutului localita ii.

De asemenea, utilizarea instrumentelor din domeniul managementului, cum ar fi Principiul Pareto  i Principiul lui Parkinson, pot fi de un real folos pentru eficientizarea administrației publice locale. Principiul Pareto sau regula 80/20: poate fi utilizat în APL prin identificarea  i concentrarea a 20% din acțiuni care produc 80% din rezultate; aflăm care sunt cele 20% din sursele care cauzează 80% din probleme  i ne concentrăm pe eliminarea acestora.

Principiul lui Parkinson spune că percep ia asupra unei sarcini va cre te în importanța și complexitate direct propor ional cu timpul alocat finalizării acesteia. Adică, cu c t deadline-ul este mai scurt pentru a termina un anumit lucru, cu atât cre te eficiența  i atenția focalizată pe finalizarea lui. Cu c t timpul alocat cre te, va cre te  i presiunea mentală  i respectiva sarcină devine mult mai grea, dec t este de fapt. Rezultatele sarcinilor cu deadline-uri mai scurte sunt aproape întotdeauna egale sau mai bune decât în cazul termenelor limită lungi. Utilizarea acestor instrumente împreună cu CAF - cadrul comun de autoevaluare a modului de func ionare a instituțiilor publice, instrument de autoevaluare a instituției publice, prin care angajații acesteia identifică punctele forte  i slabe ale funcționării instituției publice  i propun soluții de  mbun a ire a activita ii.

Aten ia sporită asupra subiectelor ce  in de planificare strategică, elaborarea  i evaluarea politicilor publice, managementul proiectelor, managementul timpului  i al lucrului în echipă.

Un alt factor care afectează direct eficiența administrației publice este gradul de politizare a administrației. Politizarea este definită ca fiind „o acțiune prin care se acordă o semnifica ie politică unei situații

lipsite de această caracteristică; este o practică abuzivă de a atribui un caracter politic fenomenelor ce nu comportă un asemenea caracter” [7, p. 358]. Este acceptat un anumit nivel de implicare a politicului în administrația publică, cu condiția să nu fie compromisă selecția funcționarilor publici pe baza meritului și a competenței. Există câteva efecte negative ale politizării funcției publice: competența, partizanatul, lipsa de transparență. Competența este prima criticată și se constată că funcționarii publici aflați în funcții de conducere acordă o importanță deosebită relației cu superiorii, care cel mai frecvent sunt miniștri sau secretari de stat și nu privesc spre baza ierarhiei [2, p. 161]. O altă critică adusă relației dintre sfera politică și administrația publică e partizanatul, întrucât funcționarii publici susțin politicile guvernanților și nu sprijină inovația și creativitatea, în administrația publică creându-se mereu o castă a celor care împărtășesc aceleași filozofii și în funcția publică sunt promovate și selectate persoanele care nu provoacă conflicte și susțin partidul aflat la guvernare [2, p. 163-164]. „Lipsa de transparență în activitate, secretomania administrației și, în special, a vârfului puterii executive” [2, p. 164] reprezintă o altă critică invocată în acest context și ar putea fi atenuată prin depolitizarea funcției publice, întrucât este de la sine înțeles că acest factor reprezintă un impediment pentru o adevărată democrație. O politizare excesivă conduce la slăbirea gradului de competență în administrație, a gradului de responsabilitate și de eficiență.

Managementul resurselor umane, indiferent cât de mult este adaptat și îmbunătățit, indiferent câte proceduri de recrutare, retenție sau recompensare a performanței se aplică, are rezultate limitate în lipsa responsabilității reale. Când deciziile sunt luate aproape în totalitate de politicieni, iar înalții funcționari publici,

care în teorie ar trebui să fie profesioniștii sistemului care să ghideze și să consilieze decidenții politici, sunt în marea lor majoritate numiți temporar, tocmai pentru a putea fi schimbați mai ușor, atunci o politică reală de management a resurselor umane în administrația publică este, practic, o utopie [6, p. 8].

Evaluarea rezultatelor activității unei entități arată modul în care ea evoluează, gestionează resursele, atinge obiectivele dorite. Obținerea competitivității de către APL presupune adaptarea permanentă a acestora la condițiile pieței și la exigențele populației. Măsurarea performanței este menită de a stabili mărimea și direcția relației efort-efect, legătura între eficiență și eficacitate, de a sublinia factorii externi și interni asupra performanței. Efectuarea unei analize a indicatorilor de performanță în APL ar conduce la identificarea și monitorizarea indicatorilor care îi reflectă performanța, precum: servicii noi, loialitatea și satisfacția cetățenilor și ar expune-o mai puțin riscurilor.

Acordul de Asociere conține o serie de recomandări cu privire la eficiența și eficacitatea administrației publice, dar soluțiile și modul de implementare a lor aparțin guvernului. Administrația publică locală din Republica Moldova poate fi un model de succes, pe interior, pentru administrația publică centrală, în privința creșterii eficienței și eficacității. Aceasta se explică prin faptul că obiectul și subiectul politicilor sunt mai aproape unul de altul, suprafața și numărul populației sunt mai mici, ceea ce facilitează conducerea proceselor și oferă posibilitatea de a experimenta, având ca puncte de reper modele europene, dar ținând cont de specificul național și prin respectarea principiilor administrației publice publicate de SIGMA.

În urma cercetării s-a ajuns la concluzia că orice proces decizional în administrația

publică locală ar trebui să aibă la bază criteriile clare de eficien , cu ajutorul cărora să fie selectată cea mai bună variantă pentru atingerea obiectivului stabilit, asigurarea unui anumit nivel de eficien   i eficacitate în activitatea administrației publice locale din Republica Moldova, fiind posibilă prin:

1. Reforma teritorial-administrativă: mic orarea numărului de unit i teritorial-administrative.

2. Cadrul legal: simplificarea normelor, procedurilor, proceselor; simplificarea circuitului actelor pentru ob inerea avizelor; re-proiectarea formularelor administrative prin introducerea formularelor de autocertificare; stipularea prin lege a obligativit ii existen ei strategiilor socio-economice locale, a planurilor socio-economice  i a planului de dezvoltare instituțională, a statutului localit ii.

3. Capital uman: aten ie deosebită acordată recrutării  i pregătirii personalului propriu în scopul adaptării la schimbările din societate; diversificarea metodelor de motivare/stimulare a angajaților din administrația publică locală; interven iile de formare a personalului trebuie să vină la cererea func ionarilor  i a necesit iilor din teritoriu, să fie focusate pe rezultat  i corelate cu dezvoltarea sau  mbun t iirea sistemelor, proceselor  i procedurilor

de management. Aten ie sporită asupra subiectelor ce  in de planificare strategică, elaborarea  i evaluarea politicilor publice, managementul proiectelor, managementul timpului  i al lucrului în echipă.

4. Cadrul instituțional: resursele cheltuite trebuie să- i găsească cea mai bună  ntrebuin are, să răspundă unor nevoi pe termen lung, să fie consolidată capacitatea administrativă, capacitatea de analiză, monitorizare  i evaluare a politicilor publice, să fie depolitizat  funcția publică; susținerea și promovarea activit iilor economice, prin asigurarea unor condiții adaptate specificului regional sau local, implementarea standardului de management al calit ii ISO 9001 pentru  mbun t iirea managementului proceselor/activit iilor.

5. Evaluarea: analiza modului în care administrația publică locală percepe taxele, iar mai apoi alocă resursele financiare; utilizarea Principiului Pareto  i al Principiului lui Parkinson; utilizarea (CAF) cadrul comun de autoevaluare a modului de func ionare a instituțiilor publice ca instrument de autoevaluare a activit ii instituției publice, în scopul identificării punctelor forte  i slabe ale funcționării instituției publice  i propun soluții de  mbun t iire a activit ii.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere  ntre Republica Moldova, pe de o parte,  i Uniunea Europeană  i Comunitatea Europeană a Energiei Atomice  i statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr. 112 din 02.07.2014.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr.185-199.

2. Alexandru, I. Politică, administrație, justiție, București: Editura All Beck, 2004.

3. Eficiența economică a administrației publice din Uniunea Europeană  i România dr. Antonescu D., Institute of National Economy, 27 November 2016, 36p.

4. Birch, A. H. (1984). Overload, Ungovernability and Delegitimation: The Theories and the British Case. *British Journal of Political Science*, 14(02), 135.

5. Codul Muncii al Republicii Moldova, codul nr. 154, din 28.03.2003, în : Monitorul Oficial al Republicii Moldova 29.07.2003 Nr. 159-162.

6. Dinu D., Giosan V., Cum îmbunătățim eficiența guvernării în România? Policy Memo 45, 2013.
7. Ivanoff, I. V., Deontologia funcției publice - exercițiul onest și patologic al funcției publice, Târgoviște: Editura University Press, 2004. ISBN: 9738413885
8. Manole D., Democrația directă – principiu integrat al dezvoltării Elveției, În: Administrarea Publică, nr. 4(88)/2015/ Pag148-152.
9. Raport Alternativ: 5 ani de implementare a Acordului de Asociere UE-Moldova (2014-2019), În: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1868-raportul-alternativ-5-ani-de-implementarea-acordului-de-asociere-ue-moldova-2014-2019-%E2%80%93-progrese-construc%2C%20ngeri-%C8%99i-priorit%C4%83%C8%9B> (accesat pe 21.12.2019).
10. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale, În: https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/inclusive_growth/raport-de-evaluare-a-capacitii-administrative-a-autoritilor-admi.html (accesat pe 26.12.2019).
11. Șaptefrați T. Eficiența administrației publice: criteriile de apreciere și factorii de influență. În: Administrarea Publică, nr. 1 (65), 2010, p. 23-30.
12. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264, 12.08.2016.
13. Tanzi V., Schuknecht L., Alphonso A., Public sector efficiency (2003), Working Paper nr. 242, European Central Bank.
14. Veiss S.D., Eficiența și eficacitatea în sectorul public. Recent, vol.13, nr. 3(36), noiembrie 2012, p. 368-378.

Prezentat: 17.02.2020.

E-mail: dinumanole3@gmail.com

CONSOLIDAREA DEMOCRAȚIEI LOCALE – O PRIORITATE A REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

STRENGTHENING LOCAL DEMOCRACY - A PRIORITY OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

DOI: 10.5281/zenodo.3707654

CZU: 352(478)

Ion POPOVICI,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, the author addresses the problem of consolidating democracy in the reform of local public administration. The conceptual approaches regarding local democracy, its purpose and manifestations are examined. At the same time, the interaction between the central administration and the authorities of the local public administration in the realization of the local democracy is analyzed, the existing problems and the possibilities of overcoming them.

Keywords: local democracy, reform, administrative capacity, local autonomy, participation, public services.

REZUMAT

În prezentul articol autorul abordează problema consolidării democrației în cadrul reformei administrației publice locale. Sunt examinate abordările conceptuale privind democrația locală, scopul și manifestările acesteia. Totodată, este analizată interacțiunea dintre administrația centrală și autoritățile administrației publice locale în consolidarea democrației locale, problemele existente și posibilitățile de depășire a acestora.

Cuvinte-cheie: democrație locală, reformă, capacitate administrativă, autonomie locală, participare, servicii publice.

De la declararea independenței, în 1991, și până în prezent, Republica Moldova se află într-un proces continuu de reformă a administrației publice, care a devenit o constantă pe agenda politică a tuturor guvernelor care s-au succedat la cârma statului. În primele faze ale tranziției spre un stat democratic, accentul s-a pus pe crearea unui guvern național puternic. Acest pas era necesar pentru a înființa organe de stat viabile și funcționale într-un nou mediu politic, economic și social în proces de

transformare, dar și pentru a face presiuni în favoarea sau împotriva schimbării. Instaurarea statului de drept, reforma justiției, o veritabilă administrație publică, drepturile omului și un parlament eficient au fost prioritățile esențiale declarate după obținerea independenței de către Republica Moldova. Odată cu fortificarea administrației publice centrale a devenit imperios necesară reformarea administrației publice locale și dezvoltarea democrației locale pentru a evita derapajele către autoritarism și pentru

a satisface mai bine nevoile populației din teritoriu.

O democrație locală eficientă este recunoscută din ce în ce mai mult ca o condiție necesară pentru asigurarea dezvoltării economice și sociale durabile și echitabile, promovarea bunei guvernări și a valorilor democratice. Abordările conceptuale privind democrația locală pot fi împărțite în două mari categorii. Pentru unii cercetători [9; 13; 16], dimensiunile democrației locale sunt intrinseci: indiferent de efectul lor asupra rezultatelor, valoarea democrației locale constă în oportunitatea participării sporite la procesul decizional, care întărește cultura civică, construiește capital social și permite oamenilor să acționeze ca cetățeni mai activi. Alții au o viziune instrumentală asupra beneficiilor democrației locale, concentrându-se pe capacitatea democrației locale de a îmbunătăți furnizarea serviciilor și a rezultatelor prin consolidarea capacității și responsabilității publice [2; 7; 8].

Actualmente se consideră că democrația locală are scopul de a asigura ca politicile locale să reflecte nevoile și preferințele comunităților locale. Dincolo de dezbaterile teoretice, o democrație locală eficientă îmbină elementele ambelor abordări, facilitând cetățenilor participarea la procesul decizional, îmbunătățind calitatea serviciilor, consolidând comunitățile și impulsivând dezvoltarea locală durabilă.

O administrație locală eficientă și democratică trebuie să asigure servicii publice de calitate și să reacționeze prompt la necesitățile comunităților locale. Totodată, gradul de responsabilitate al autorităților publice locale este mult mai personalizat decât al celor centrale. Altfel spus, persoanele investite cu autoritate publică la nivel local sunt foarte aproape de cei care suportă nemijlocit consecințele deciziilor lor. Cu toate acestea, în mai multe țări în tranziție, inclusiv în Republica Moldova, nu se poate vorbi despre o dezvoltare plenară a democrației

locale. Deși o serie de competențe au fost transferate către autoritățile administrației publice locale, dar în mod insuficient sau fără resursele necesare. Serviciile publice sunt furnizate, dar nu întotdeauna în conformitate cu standardele stabilite. Nu întotdeauna autoritățile locale sunt sensibile la nevoile cetățenilor. Aceștia din urmă au dreptul de a vota, dar nu mai pot influența la modul real procesele care se derulează ulterior.

Conform aprecierilor experților, situația democrației locale și a descentralizării, alături de justiție, drepturile omului și libertatea mass-media, a fost și rămâne unul din cele mai importante domenii, în care sistematic s-au constatat probleme și restanțe majore în raport cu angajamentele Republicii Moldova pe plan intern (implementarea documentelor de politici) și extern, implementarea recomandărilor partenerilor de dezvoltare. Iar reacția autorităților statului a fost întotdeauna mai mult una formală și declarativă [14, p. 7; 15, p. 38]. Diverse aspecte ale situației democrației locale din Republica Moldova au devenit o preocupare a structurilor Consiliului Europei și obiectul mai multor rezoluții ale Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (2017, 2018, 2019) care au atestat regrese în acest domeniu, comparative cu situația anterioară. În Rezoluția Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei din 4 aprilie 2019 se constată că în Republica Moldova se atestă o deteriorare a democrației locale, exprimată prin recentralizarea mai multor competențe care au fost transferate anterior autorităților locale, subminarea atribuțiilor autorităților locale prin numeroase intervenții ale autorităților de stat în cadrul funcțiilor la nivel local, lipsa mecanismelor și resurselor în exercitarea sarcinilor delegate administrației publice locale, supravegherea excesivă a administrației publice locale etc. În mod special, rezolu-

 tia a subliniat imprecizia motivelor pentru activarea mecanismului referendumului de rechemare a primarului, ceea ce deteriorează condițiile de func ionare a aleşilor locali şi atrage o disfunc ie gravă a democrației locale, deoarece primarii lucrează sub amenin area permanentă a referendumului de revocare. Totodată, autorităţile locale nu sunt autonome în gestionarea resurselor umane, nu pot recruta personal de înaltă calificare şi nu pot oferi oportunităţi de pregătire adecvate, salarii sau perspective de carieră. Remunerarea în cadrul autorităţilor locale fiind departe de a fi suficientă,  i împiedică pe tineri să se implice în politica locală [12].

Guvernarea de tip centralizat şi neglijarea autonomiei locale reprezintă o moştenire mai veche a regimului sovietic, dar mai ales în compara ie cu standardele susținute de UE pentru buna guvernare, devine tot mai clar c t de mari sunt discrepan ele existente în materie de democrație locală, ca efecte cumulative ale  nt rzierii reformelor privind descentralizarea. At ta timp c t unităţile administrativ-teritoriale de ambele niveluri vor fi tratate de puterea centrală drept centre de concentrare şi de difuzare a deciziilor transmise de la centru, fără să dispună de instrumente legale de exercitare a puterii administrative în toate domeniile, nefind înzestrate cu puterea economică corespunzătoare şi fără capacităţi administrative pe măsură, nu putem vorbi despre descentralizare, democrație şi autonomie locală [11, p. 12-13].

Dezvoltarea unei administrații locale democratice şi eficiente reprezintă o schimbare necesară şi fundamentală fa  de modelul anterior de guvernare. Democrația locală înseamnă că autorităţile locale asigură un adevărat leadership pentru comunităţile lor. O defini ie a leadership-ului este dată în raportul OCDE privind modernizarea statului: «Leadership-ul caută în special să ob in  rezultate, este deschis învăţării,

 nţelegerii mediului şi a influen ei sale, g ndirii şi ac iunii strategice, dezvoltării unor noi structuri şi proceduri de lucru, să dezvolte şi să comunice o viziune personală a schimbării» [10, p. 204].

Democrația locală presupune că autorităţile locale conlucrează cu societatea civilă pentru a implementa proiecte comune, a dezvolta planuri pe termen lung pentru comunitatea lor ca să facă fa  provocărilor existente. Ele se străduie să producă rezultate care pot îmbunătăţi calitatea vieţii populației din comunitate. Acestea oferă servicii publice în conformitate cu standardele recunoscute şi care satisfac nevoile cetăţenilor. Democrația locală presupune angajamentul populației fa  de administrația locală nu numai în timpul alegerilor, dar şi în definirea priorităţilor, proiectarea serviciilor publice şi deciziilor aferente. Proiectele administrațiilor locale urmează să fie elaborate reieşind din necesităţile cetăţenilor, în participare cu aceştia, astfel încât să întrunească azeziunea lor. Cetăţenii sunt împuterniciţi să solicite dări de seamă administrației locale cu privire la realizarea proiectelor şi utilizarea resurselor.

Democrația locală presupune faptul că reprezentanții administrației publice locale înţeleg modul de func ionare şi interac iune a autorităţilor publice centrale şi locale, sunt preocupaţi de nevoile celor care i-au ales, ştiu să comunice şi încurajează participarea la procesele decizionale la nivel local. Reprezentanții administrației publice centrale, la fel, urmează să împărtăşească această viziune, iar voința şi abilităţile lor determină calitatea cadrului legislativ şi natura constructivă a relațiilor cu autorităţile locale.

Consiliul Europei demonstrează o preocupare permanentă pentru consolidarea democrației locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale defineşte principiile democrației locale, iar numeroasele recomandări ale Consiliului de Miniştri al Consiliului Eu-

ropei stabilesc normele complementare. Dar calea este lungă și presărată de probleme pentru a transpune aceste principii și norme în practică și pentru a dezvolta democrația locală. Consiliul Europei dezvoltă programe pentru a susține statele membre și asociațiile naționale ale colectivităților locale să avanseze pe această cale. Numeroase organizații internaționale și naționale și-au adus aportul la dezvoltarea democrației locale, contribuind la consolidarea capacităților comunităților locale prin programe de ameliorare a serviciilor publice și generând exemple de excelență.

Provocarea pentru autoritățile locale constă în a se sprijini pe realizările acestor organizații, a asimila cele mai bune practici, a dezvolta abordări standardizate, a angaja un dialog cu toate autoritățile locale și a asigura durabilitatea pe termen lung în cazul reducerii finanțării externe.

Consiliul Europei și alte organizații au ajutat statele-membre să elaboreze legislația în materie de administrație publică locală. Congresul Autorităților Locale și Regionale a monitorizat implementarea Cartei Europene și a altor standarde. Recomandările Congresului și ale altor organizații au facilitat identificarea problemelor, fără a conduce neapărat la rezolvarea lor. În unele state legislația este satisfăcătoare, dar se confruntă cu probleme de implementare. În altele, avizele Consiliului Europei, din anumite motive, au fost ignorate, iar legislația a rămas incompletă. Voința și capacitatea guvernelor și a parlamentelor de a transfera complet competențe și resurse administrației publice locale nu au răspuns întotdeauna așteptărilor, acesta fiind și cazul Republicii Moldova.

Dar crearea cadrului necesar pentru o administrație locală democratică și eficientă prezintă o dimensiune foarte importantă. Voința și capacitatea guvernului nu sunt suficiente. Un motiv frecvent invocat de

autoritățile centrale pentru a justifica întârzierea transferului de competențe și resurse este incapacitatea comunităților locale de a gestiona astfel de responsabilități.

Temerile guvernului cu privire la fragilitatea capacității administrative locale pot fi justificate. Guvernul trebuie să aibă certitudinea că administrația locală va fi una funcțională, că normele fundamentale vor fi respectate și că banii publici vor fi utilizați corespunzător. În acest sens programele de consolidare a capacității sunt extrem de importante, iar asociațiile naționale din domeniu trebuie să dispună de capacitatea de a reprezenta și susține administrația locală. Pentru autoritățile locale este important să atragă aleși locali motivați și personal competent și să-i instruiască în vederea furnizării serviciilor publice de calitate. În plus, trebuie să încurajeze leadership-ul și managementul eficient, participarea populației locale și respectul pentru normele serviciului public.

Legislația stabilește cadrul pentru administrația publică locală. Programele de consolidare a capacităților construiesc instituțiile necesare pentru o administrație locală eficientă. Legislația poate fi perfect adaptată, dar fără programe de consolidare a capacității, administrația locală va rămâne una ineficientă. Cu toate acestea, asemenea programe nu pot compensa o legislație defectă. Legislația și programele pentru consolidarea capacității sunt două elemente inseparabile. Formarea continuă este un aspect esențial al programelor de consolidare a capacității. Dar dacă autoritățile locale nu dispun de competențe sau resurse pentru a furniza servicii publice de calitate, instruirea va fi inutilă. Dacă personalul trăiește cu frica de a-și pierde locul de muncă la alegerea următorului primar, deoarece nu beneficiază de nicio protecție legală, instruirea va fi ineficientă. Dacă personalul recrutat nu dispune de comprehensiune și abilități esențiale

din cauza inadecvării criteriilor de accedere în funcția publică, formarea continuă se consumă în zadar.

Programele de consolidare a capacității sunt în măsură să completeze pregătirea angajaților din cadrul autorităților administrației publice locale. Serviciile publice locale pot fi îmbunătățite prin preluarea de bune practici și utilizarea evaluării performanței. De asemenea, evaluările realizate de o terță parte în baza unui cadru de referință pentru o comunitate locală pot încuraja leadership-ul local. Programele de management a performanței vor servi pentru a înrădăcina în spirite grija pentru îmbunătățirea constantă a calității serviciilor prestate. Împreună, legislația bună și consolidarea capacităților sunt elementele-cheie ale susținerii, pe care autoritățile publice centrale o pot acorda comunităților locale, în persoana aleșilor locali și funcționarilor din autoritățile publice respective.

Autoritățile publice centrale urmează să se asigure că legislația națională este în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale și normele Consiliului Europei. De asemenea, este necesar transferul corect de competențe și resurse și elaborarea legislației adecvate referitoare la serviciul public. Asociațiile naționale din domeniu se vor asigura că legislația răspunde nevoilor comunităților locale. Ele pot oferi, de asemenea, o serie de programe de consolidare a capacității comunităților pentru a le ajuta să asigure leadership-ul și servicii publice de calitate. Cu un astfel de sprijin, comunitățile ar putea dezvolta propriile capacități de asigurare a unei administrații locale eficiente.

Practica internațională demonstrează că guvernele nu pot dezvolta de unele singure o administrație locală democratică și eficientă [2, p. 25; 3, p. 7]. Este un efort comun al guvernului și asociațiilor naționale ale autorităților locale, care trebuie să lucreze împreună la planificarea și implementarea

procesului. Dezvoltarea democrației locale este o acțiune de durată, o sarcină evolutivă pe termen lung [5].

La moment, în țările Europei de Sud-Est, ponderea cheltuielilor administrației locale în totalul cheltuielilor publice variază de la 5% la 25% [6]. Dezvoltarea democrației locale nu înseamnă că administrația locală iese complet din vizorul administrației centrale. În continuare se acordă atenție unui număr de funcții care sunt atribuite comunităților locale, de exemplu, nivelul școlarizării copiilor, calitatea asistenței medicale etc. Acest interes se exprimă prin stabilirea standardelor și obiectivelor, urmărind performanța și promovarea îmbunătățirilor.

Dezvoltarea unei administrații locale democratice și eficiente necesită timp, dar există întotdeauna priorități imediate. Democrația locală presupune participarea tuturor grupurilor la treburile comunității. Femeile și tinerii au un rol esențial în acest sens, iar acolo unde sunt excluși, democrația locală are de suferit. Este foarte complicată situația în zonele cu o rată crescută a șomajului. Șomerii se simt excluși din societate, veniturile familiei fiind modeste, iar tinerii șomeri sunt animați de comportamente antisociale. Confrunțați cu șomajul, cetățenii pierd încrederea în autorități. În acest context, crearea locurilor de muncă devine o prioritate comună pentru autoritățile publice centrale și cele locale. De exemplu, guvernele și comunitățile locale – dacă este necesar cu sprijin internațional – se pot concentra pe programe de dezvoltare economică. Instruirea în managementul afacerilor, microcreditarea și alte inițiative locale permit oamenilor să acceadă pe piața muncii. Cooperarea transfrontalieră extinde piața locală și înmulțește oportunitățile schimburilor comerciale. Programele care atrag investițiile străine pot lansa idei noi, dezvoltă oportunități de angajare și îmbunătățesc nivelul de încredere. Pentru a promova astfel de programe, autoritățile centrale și

locale trebuie să lucreze în parteneriat. Autoritățile centrale trebuie să-și revizuiască prioritățile la capitolul cheltuieli pentru a evalua eficacitatea răspunsului la nevoile reale ale cetățenilor. Depinde de ele dacă se vor înlătura barierele administrative și juridice, astfel încât să poată răspunde rapid la aceste nevoi și să aloce resursele necesare. De asemenea, autoritățile centrale urmează să împuternicească comunitățile locale să-și dezvolte propria bază financiară. În acest caz, administrația locală trebuie să aibă capacitatea de a acționa ca partener eficient al guvernului, de a proiecta și implementa programe de dezvoltare economică locală, implicând și comunitățile locale. Atunci, și numai atunci, putem vorbi despre o veritabilă democrație locală [4, p. 27].

În concluzie, ținem să menționăm că dezvoltarea unei administrații locale democratice și eficiente începe cu o înțelegere

clară a valorii democrației locale. Autoritățile locale puternice nu reprezintă o amenințare pentru puterea centrală. Dimpotrivă, o consolidează pe aceasta din urmă, asigurând cetățenii cu servicii publice calitative. Autoritățile locale puternice permit guvernului să se concentreze asupra priorităților sale, iar comunităților locale să se concentreze pe ceea ce fac ele mai bine. În acest scop, guvernele centrale trebuie să înțeleagă că autoritățile locale au nevoie de competențe, personal și finanțe pentru a fi eficiente. Colectivitățile locale urmează să-și consolideze capacitățile pentru a realiza sarcinile care le-au fost delegate. Aleșii locali trebuie să aibă viziune și suficiente abilități pentru a satisface pe deplin nevoile populației locale. Totodată funcționarii publici din autoritățile locale urmează a fi motivați prin oferirea unei cariere atractive în serviciul public.

BIBLIOGRAFIE

1. Bort, E., McAlpine, R. Morgan, G., *The Silent Crisis: Failure and Revival in Local Democracy in Scotland*. Glasgow: The Reid Foundation, 2012, 289 p.
2. Bucek Jan. *New approaches to local democracy: Direct democracy, participation and the „third sector”*. În: *Environment and Planning Government and Policy*, 2000, nr.18(1), pp. 3-16.
3. Bulmer Elliot. *Local democracy*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, 43 p.
4. Canal R. *Social inclusion and participatory democracy*. Barcelona, 2014, 60 p.
5. *Commonwealth Local Government Handbook 2013/14*. London: Commonwealth Secretariat, 2013.
6. Consiliul Europei. *Rolurile și responsabilitățile primarilor și ale consilierilor locali în Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina și Belarus*, 2016.
7. Cornea S. *Definirea legală a autonomiei locale*. În: „*Administrarea publică*”, 2005, nr. 4, pp. 24-35.
8. Dhillon, K. *Mayors Making a Difference*. London: New Local Government Network, 2006.
9. McMann K. *The Problem of Subnational Unevenness in Democracy*. In: *International IDEA workshop „Local democracy today and tomorrow: Learning from global knowledge and practices”*. Stockholm, 2014.
10. OCDE. *Moderniser l'État. La route à suivre*, Paris, 2005, 265 p. În: <https://www.oecd.org/fr/gov/moderniserletat.htm>
11. Palihovici S. *Puterea politică și administrația publică locală: relație determinantă în*

asigurarea democra iei  i autonomiei locale.  n: „Administrarea Publică”, 2018, nr. 3, pp. 11-18.

12. Recommendation 436 (2019)/04 April 2019. Local and regional democracy in the Republic of Moldova. 36th Session of the Congress of Local and Regional Authorities.  n: <https://www.coe.int/en/web/congress/documents>

13. Sintomer Y., Herzberg C., R cke A., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. In: International Journal of Urban and Regional Research, 2008, nr. 32/1, p. 164–178.

14. Situa ia democrației locale  i gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova. Raport de monitorizare, Chișinău, 2018, 80 p.

15. Starea democrației locale în Republica Moldova. Raport de evaluare. Chișinău, 2017, 72 p.

16. United Cities and Local Governments.  n: Decentralization and local democracy in the world. Barcelona: UCLG and World Bank, 2008.

Prezentat: 3 februarie 2020.

E-mail: inian92@gmail.com

CONCEPTUALIZAREA PREGĂTIRII PROFESIONALE PRIN ÎNVĂȚAREA ORGANIZAȚIONALĂ

CONCEPTUALIZING PROFESSIONAL TRAINING FOR ORGANIZATIONAL LEARNING

DOI: 10.5281/zenodo.3707658

CZU: 374.1:005.7

Vadim VINTILĂ,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The objective of the study is to analyze the conceptualization of the professional training through the organizational learning. The materials included in the research are articles, monographs, published in the country and abroad. The applied methods include: induction, deduction, comparative analysis, synthesis of bibliographic sources. The conceptual apparatus is defined and some theories are addressed with reference to the professional training process, highlighted theoretical aspects of learning, as well as concepts used to evoke the respective activity. A special place is given to the definition of the vocational training activity through the organizational learning. The final conclusion lies in the need to increase the quality of human capital by capitalizing on the learning process within organizations.

Keywords: education, professional training, organizational learning.

REZUMAT

Studiul are drept obiectiv analiza conceptualizării pregătirii profesionale prin învățarea organizațională. Materialele incluse în cercetare reprezintă articole, monografii, publicate în țară și peste hotare. Metodele aplicate includ: inducția, deducția, analiza comparată, sinteza surselor bibliografice. Este definit aparatul conceptual și abordate unele teorii cu referire la procesul de pregătire profesională, reliefate aspecte teoretice ale învățării, precum și concepte utilizate pentru evocarea activității respective. Un loc special este acordat definirii activității de pregătire profesională prin învățarea organizațională. Concluzia finală rezidă în necesitatea sporirii calității capitalului uman prin valorificarea procesului de învățare în cadrul organizațiilor.

Cuvinte-cheie: educație, pregătire profesională, învățarea organizațională.

În condițiile exploziei informaționale, ale educației permanente și ale eforturilor pentru continuă înnoire, pregătirea profesională a personalului, ca proces general de acumulare de cunoștințe din toate domeniile ce se conturează, trebuie să reprezinte un element-cheie al activității oricărei

organizații, fie ea din domeniul privat sau public.

Asigurarea unor cunoștințe și a unor abilități adecvate pentru garantarea succesului acestor organizații se poate realiza printr-un proces continuu de învățare.

În opinia savantului G. A. Cole, „învățarea

este un proces complex de dobândire a cunoștințelor, înțelegerii, capacităților și valorilor necesare pentru a ne putea adapta la mediul în care trăim” [1, p. 340].

 n lucrarea „*A declaration on learning*” („O declarație asupra învățării”), procesul de învățare este caracterizat printr-o multitudine de trăsături specifice și anume:

-  nvățarea este complexă și variată, acoperind o gamă largă de elemente, precum cunoștințele, aptitudinile, ideile, convingerile, valorile, atitudinile și deprinderile;
-  nvățarea poate fi individuală și colectivă în cadrul grupurilor și întreprinderilor;
-  nvățarea poate fi declanșată în orice experiență (succes sau eșec);
-  nvățarea este în mod egal un proces și o consecință;
-  nvățarea poate fi conștientă sau inconștientă;
-  nvățarea poate fi planificată sau neplanificată;
-  nvățarea presupune întotdeauna o schimbare;
-  nvățarea are o dimensiune morală [2, p. 834].

Pe parcursul dezvoltării societății, problema învățării s-a aflat permanent în atenția mai multor savanți, fiind elaborate o multitudine de teorii în acest domeniu, destul de importante pentru societate. La modul în care se realizează învățarea în întreprinderile moderne au contribuit savanți cu renume, din cele mai vechi timpuri și până în prezent, cum ar fi: Platon, Aristotel, J.J. Rousseau, J. Lock, B. Skinner, R. Gagne, W. Kolb și alții.

Primele reflecții asupra fenomenului educației aparțin filosofilor antici. Savanții epocii respective, Platon și Aristotel, considerau că exercițiul facultăților mintale (rațiunea, memoria și voința) era crucial pentru dezvoltarea individului, în special, și a comunității, în general, iar dezvoltarea societății se putea

realiza pe baza „omului rațional”.

Un rol important în dezvoltarea conceptului de învățare l-au avut teoriile comportamentale, prin exponentul acestora – B. Skinner – autorul teoriei condiționării operante. Potrivit acestuia, elementele-cheie ale învățării, privite prin prisma teoriei condiționării operante, se referă la: *impuls* (nevoie, motivație, disponibilitate de a reacționa); *stimul* (indemn sau semnal exterior); *răspuns* (reacție a subiectului); *consolidare* (măsuri destinate să întărească un răspuns) [3, p. 342].

Abordările moderne ale învățării sunt caracterizate prin faptul că au la bază o viziune complexă asupra ființei umane, deoarece conțin elemente din toate teoriile timpurii ale învățării. Abordările recente ale învățării consideră că învățarea este, în primul r nd, o activitate individuală desfășurată liber într-un cadru fără mecanisme exterioare de control.

Un concept relativ nou, căruia tot mai multă atenție  i acordă literatura de specialitate, se referă la învățarea organizațională. Teoria învățării organizaționale are în vedere modul în care se desfășoară procesul de învățare în cadrul întreprinderilor.  nvățarea organizațională examinează modul în care învățarea individuală și cea de echipă pot fi transformate într-o resursă organizațională, intr nd astfel în relație cu procesele de management al cunoștințelor.

 n opinia savantului W. Marsick, „ nvățarea organizațională reprezintă un proces de schimbare sistemică, coordonată prin mecanisme intrinseci, care permit indivizilor și grupurilor să acceseze, să construiască și să utilizeze memoria, structura și cultura organizațională, astfel încât să dezvolte capacitatea pe termen lung a întreprinderilor” [4, p. 469].

Potrivit savanților englezi, C. Argyris și D. A. Schon, „ nvățarea organizațională reprezintă procesul prin care  ntreprinderea dob ndește cunoștințe, tehnici și practici de

lucru de orice tip, prin orice mijloace” [5, p. 5].

Luând în considerare multitudinea de definiții cu referire la învățarea organizațională, prezente în literatura de specialitate și cele relatate deja, putem deduce unele idei cu referire la învățarea organizațională.

Așadar, *învățarea organizațională* reprezintă o activitate care se desfășoară într-un proces lărgit al relațiilor din cadrul întreprinderii pentru a acumula un anumit volum de cunoștințe teoretice și de abilități practice de orice tip, cu scopul implementării lor ulterioare în vederea asigurării competitivității și succesului întreprinderii în raport cu altele.

Rezultatele învățării organizaționale contribuie la dezvoltarea capacităților întreprinderii respective. Acest fapt corespunde unuia din principiile de bază ale managementului resurselor umane, și anume, celui care susține că, pentru a dezvolta capitalul intelectual necesar întreprinderii, prin sporirea volumului de cunoștințe și de aptitudini ale acesteia, este necesar să investim în oameni.

Paralel cu conceptul de „învățare organizațională”, s-a dezvoltat și conceptul de „organizații care învață”.

Potrivit savantului P. Senge, primul care a folosit acest concept, în anii '90 ai secolului XX, „organizația care învață este cea în care oamenii își sporesc continuu capacitatea de a obține rezultatele pe care le doresc cu adevărat, în care sunt create noi tipare de gândire, mai largi, în care aspirațiile colective nu sunt îngrădite și în care angajații învață continuu cum să învețe împreună” [6, p. 3].

Organizațiile care învață dezvoltă programe de perfecționare continuă, utilizează tehnici sistematice de soluționare a problemelor și transferă cunoașterea rapid și eficient la toate nivelurile întreprinderii prin intermediul programelor de instruire formală, legate de implementarea lor în prac-

tică. Organizația care învață este cea care dirijează activitățile profesionale și de viitor ale managerilor individuali, astfel încât să permită îndeplinirea nevoilor strategice ale întreprinderii. Acest lucru poate fi realizat doar încurajând identificarea necesităților individuale, formularea strategiei de activitate pe baza datelor despre aptitudinile curente, obținute de la departamentele de instruire și învățarea continuă din experiența practică.

Autorii englezi, R. Kandola și J. Fullerton, au conceput în anul 1994 un model cu șase elemente care definesc organizația care învață, și anume: *o viziune împărtășită* (permite întreprinderii să identifice, să răspundă la oportunitățile apărute și să beneficieze de ele); *o structură permisivă* (care să faciliteze învățarea); *o cultură stimulativă* (care să-i încurajeze pe oameni să încerce să schimbe situația existentă și să conteste modul de acțiune existent); *un management care îi împuternicește pe oameni* (ceea ce presupune că managerii sunt încredințați că delegarea deciziilor și munca eficientă în echipă contribuie la obținerea unor performanțe mai bune); *o forță de muncă motivată* (formată din oameni dornici să învețe continuu); *mechanisme care stimulează învățarea* (constituite din procese și politici concepute să-i încurajeze pe oameni să învețe din tot ce fac) [4, p. 73].

Dezvoltarea unei „organizații care învață” necesită eforturi substanțiale din partea managerilor întreprinderii.

1) Managerii superiori ai întreprinderii trebuie să acorde o atenție semnificativă instruirii profesionale, prin aplicarea unei multitudini de metode de instruire, atât la locul de muncă, cât și în afara acestuia.

2) Managerii superiori, împreună cu departamentul de resurse umane al întreprinderii, trebuie să se orienteze cel mai mult spre dezvoltarea intelectuală permanentă a angajaților, prin aplicarea diferitelor forme: ascultarea clienților; benchmarking,

scenarii strategice, recrutarea de noi angajați etc.

3) Managerii superiori trebuie să elaboreze un model concret pentru învățarea colectivă, care să cuprindă: viziunea, valorile, normele, metodele de învățare colectivă etc.

4) managerii superiori trebuie să creeze un climat acceptabil pentru dezvoltarea creativității, în sensul valorificării tuturor ideilor noi care vin în întreprindere, precum și al acordării unui anumit grad de libertate în ceea ce privește dezvoltarea creativității angajaților.

5) Managerii superiori trebuie să aibă în vedere conceperea unor sisteme pentru capitalizarea și transmiterea cunoștințelor utile, atât în plan uman și organizațional, c t și în plan tehnologic.

Așadar, organizația care învăță cuprinde un conglomerat de idei cu referire la: pregătirea profesională sistematică; crearea, capitalizarea și difuzarea cunoștințelor și aptitudinilor profesionale; dezvoltarea competențelor personalului; autoevaluarea și compararea cu cei mai performanți; dezvoltarea organizațională; managementul cunoștințelor.

Un rol semnificativ al dezvoltării conceptului „organizației care învăță” revine și activității de pregătire profesională. Lu nd în considerare faptul că, în literatura de specialitate, subiectul dat a fost abordat pe larg din diverse perspective, vom încerca să scoatem în evidența o serie de definiții și opinii cu privire la subiectul pregătirii profesionale.

 n opinia savantului M. Armstrong, „instruirea este o modificare formală și sistematică a comportamentului, prin învățarea survenită ca rezultat al educației, al activităților de învățământ, al dezvoltării și al unei experiențe practice și teoretice” [7, p. 491].

Savantul G. A. Cole definește pregătirea profesională ca pe „o activitate destinată dob ndirii de cunoștințe și aptitudini spe-

cifice exercitării unei meserii sau realizării unei operațiuni” [3, p. 362].

Tot în contextul dat menționăm și o altă opinie cu privire la pregătirea profesională din care rezultă că se recurge la această activitate „pentru a elimina decalajul dintre performanța actuală și performanțele viitoare preconizate” [8, p. 14].

Într-o perspectivă mai largă, specialistul în domeniul resurselor umane J.E. Pynes consideră că pregătirea profesională desemnează, de asemenea, „un proces planificat din partea unei organizații care caută a schimba și îmbunătăți deprinderile,  ndemnările, cunoștințele și comportamentul angajaților în vederea creșterii eficienței modului în care aceștia lucrează” [9, p. 48].

 n acest context, autorul F. Casanova consemnează că pregătirea profesională poate fi definită ca „activitate de educație orientată spre a asigura cunoștințele și deprinderile necesare pentru o performanță profesională și de muncă relevante, dar și spre asigurarea exercitării participării cetățenești de către lucrători, care are at t o componentă teoretică, c t și una practică, dar cu o mai mare influență a practicii în comparație cu alte tipuri de educație, care are o puternică dimensiune tehnologică, bazată pe nevoia de a rămâne la zi cu schimbările ce intervin în procesele tehnologice, are un aspect legat de muncă, pentru că  i pregătește pe oameni pentru a se implica în diverse relații de muncă” [10, p. 37].

 n literatura de specialitate se susține că „recunoașterea importanței pregătirii profesionale a fost puternic influențată de intensificarea concurenței și de succesul relativ al organizațiilor în care investițiile în dezvoltarea angajaților sunt accentuate în mod considerabil. Evoluțiile tehnologice și schimbările organizaționale au determinat treptat pe unii angajatori să realizeze că succesul se bazează pe aptitudinile și abilitățile angajaților lor, astfel încât este nevoie de

investiții considerabile și continue în formare și dezvoltare” [11, p. 263].

Prin urmare, scopul principal al pregătirii este de a dobândi și de a îmbunătăți cunoștințele, abilitățile și atitudinile față de sarcinile legate de muncă. Este unul dintre cei mai importanți factori potențiali care pot conduce la beneficii atât pe termen scurt, cât și pe termen lung pentru persoane și organizații.

În opinia savantului G. A. Cole, beneficiile pregătirii profesionale pot fi grupate după cum urmează:

1) moralul ridicat – în rândul angajaților care au fost instruiți sporește încrederea și motivația;

2) costul redus al producției - formarea elimină riscurile, deoarece personalul instruit este capabil să utilizeze mai bine și mai eficient materialele și echipamentele, reducând astfel și evitând deșeurile;

3) reducerea cifrei de afaceri - pregătirea aduce un sentiment de securitate la locul de muncă, care la rândul său reduce cifra de afaceri și absenteismul este evitat;

4) managementul schimbării - formarea contribuie la gestionarea schimbării prin creșterea înțelegerii și implicării angajaților în procesul de schimbare și oferă, de asemenea, cunoștințele și abilitățile necesare pentru adaptarea la situații noi;

5) asigurarea recunoașterii, a responsabilității sporite și a posibilității de creștere a salariilor și a promovării;

6) ajută la îmbunătățirea disponibilității și a calității personalului [1, p. 302].

În opinia autoarei A. A. Wognum, necesitățile de instruire și dezvoltare pot apărea la trei niveluri organizaționale, și anume:

- *nivel strategic* în care nevoile sunt determinate de managementul de vârf, ținând cont de obiectivele, misiunile, strategiile și problemele organizațiilor care trebuie rezolvate sau fixate;

- *nivel tactic* unde nevoile sunt determinate de managementul intermediar, ținând cont de necesitățile de coordonare și cooperarea între unitățile organizatorice;

- *nivel operațional* în care nevoile sunt determinate de managementul executivului inferior și de alți angajați, în timp ce se iau în considerare problemele legate de operațiuni precum problemele de performanță ale lucrătorilor individuali și ale departamentelor din domeniu [9].

Creșterea și dezvoltarea organizațională atât în sectorul public, precum și în sectorul privat sunt afectate de o serie de factori. Formarea angajaților fiind unul dintre aceștia care joacă un rol vital în îmbunătățirea performanțelor și creșterea productivității. Aceasta, la rândul său, conduce la plasarea organizațiilor în poziții mai bune pentru a face față concurenței și pentru a rămâne pe primul loc. Aceasta implică, așadar, existența unei diferențe semnificative între organizațiile care își antrenează angajații și organizațiile care nu o fac.

Literatura de specialitate prezintă dovezi ale existenței efectelor evidente ale formării și dezvoltării asupra performanței angajaților. Unele studii au urmărit analiza performanțelor în termeni de performanță a angajaților în special (J. Purcell, N. Kinnie și S. Hutchinson), în timp ce alții s-au extins la o viziune generală asupra performanței organizaționale (D. E. Guest). Într-un fel sau altul, cele două sunt legate în sensul că performanța angajaților este o funcție a performanței organizaționale, deoarece performanța angajaților influențează performanța organizațională generală. În legătură cu cele de mai sus, autorii P. C. Wright și G. D. Geroy remarcă faptul că competențele angajaților se schimbă prin programe de instruire eficiente. Prin urmare, nu numai că îmbunătățește performanța generală a angajaților pentru

a-și îndeplini efectiv funcțiile curente, dar și îmbunătățește cunoștințele, aptitudinile și atitudinea lucrătorilor necesari pentru viitorul loc de muncă, contribuind astfel la performanțele organizaționale superioare [12, p. 6].

De asemenea, în literatura de specialitate se punctează că a fost dovedit faptul că instruirea profesională a generat beneficii de îmbunătățire a performanței atât pentru angajat, cât și pentru organizație prin influențarea pozitivă a performanței personalului prin dezvoltarea cunoștințelor, abilităților, competențelor și comportamentului angajaților [4, p. 564].

De asemenea, savantul G. A. Cole tratează instruirea ca mijloc de abordare cu deficite de calificare și goluri de performanță ca o modalitate de îmbunătățire a performanței angajaților. Potrivit autorilor J. Swart, C. Mann și alții, depășirea decalajului de performanță se referă la implementarea unei intervenții de formare relevantă pentru a dezvolta abilitățile specifice ale angajaților și pentru a spori performanța angajaților. El continuă să elaboreze conceptul prin a preciza că formarea facilitează organizația să recunoască faptul că lucrătorii săi nu se comportă bine și că, astfel, cunoștințele, aptitudinile și atitudinile lor trebuie să fie modelate în funcție de nevoile ferme. Este întotdeauna astfel încât angajații să dețină o anumită cantitate de cunoștințe legate de diferite locuri de muncă. Cu toate acestea, este important de menționat că acest lucru nu este suficient și angajații trebuie să se adapteze constant la noile cerințe privind performanța locurilor de muncă. Cu alte cuvinte, organizațiile trebuie să aibă politici continue de formare și de reținere a angajaților și, prin urmare, să nu aștepte apariția unor lacune de calificare și de performanță [1, p. 257].

Potrivit autorilor P. C. Wright și G. D. Geroy, competențele angajaților se schimbă prin programe de instruire eficiente. Aceas-

ta nu numai că îmbunătățește performanța generală a angajaților pentru a-și îndeplini efectiv funcția curentă, ci și pentru a spori cunoștințele, aptitudinile lucrătorilor necesari pentru viitorul loc de muncă, contribuind astfel la performanțe organizaționale superioare. Prin instruire, competențele angajaților sunt dezvoltate și le permit să implementeze în mod eficient munca de lucru și să atingă obiectivele ferme într-un mod competitiv. Cu toate acestea, plângerile de nemulțumire, absenteeismul și cifra de afaceri pot fi mult reduse atunci când angajații sunt atât de bine pregătiți, încât pot experimenta satisfacția directă asociată cu sentimentul de realizare și cunoașterea faptului că își dezvoltă capacitățile inerente [13, p. 8].

Tot în contextul celor relevate anterior, menționăm că aspectele privind procesul de pregătire profesională a fost abordat pe larg și în literatura de specialitate din arealul investigativ românesc.

Prof. univ. dr. I. Petrescu definește pregătirea profesională „ca o activitate desfășurată în scopul însușirii de cunoștințe teoretice și deprinderi practice, de un anumit gen și nivel, în măsură să asigure îndeplinirea calificată de către angajați a sarcinilor ce le revin în exercitarea, în procesul muncii, a unei profesii sau meserii” [14, p. 212].

În lucrarea *Tratat de management*, scrisă de autorul român E. Burduș, se menționează că procesul de educare a salariaților este caracterizat printr-o multitudine de trăsături specifice și anume: educarea este complexă și variată, acoperind o gamă largă de elemente, precum cunoștințele, aptitudinile, ideile, convingerile, valorile, atitudinile și deprinderile; educarea poate fi individuală și colectivă în cadrul grupurilor și întreprinderilor; educarea poate fi declanșată în orice experiență (succes sau eșec); educarea este, în mod egal, un proces și o consecință; educarea poate fi conștientă sau inconștientă; educarea poate fi planificată sau neplanificată [15, p. 834].

De asemenea, în literatura de specialitate din România, se consemnează faptul că educarea și formarea profesională a salariaților imprimă complexul de activități orientate către promovarea eficientă a personalului unei organizații, urmărindu-se atât realizarea obiectivelor acesteia, cât și satisfacerea nevoilor personalului [15, p. 307].

Împărtășim ideile expuse anterior, potrivit cărora orice activitate poate fi desfășurată cu o eficacitate maximă numai cu condiția, că organizația respectivă este asigurată la timp cu un potențial de cadre eficiente din punct de vedere cantitativ, structural și pregătit calitativ.

Într-o altă lucrare, pregătirea profesională este abordată ca fiind un proces de instruire, pe parcursul căruia participării acumulează cunoștințe necesare pentru desfășurarea activității lor. Ea cuprinde două aspecte: formarea și perfecționarea profesională. Prin formare se urmărește scopul dezvoltării unor capacități noi, în timp ce prin perfecționare se vizează îmbunătățirea capacităților existente [16, p. 28].

În opinia prof. A. Sîmboteanu, „activitatea de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici este o parte compo-

nentă a procesului complex de edificare a societății bazate pe cunoaștere. Conținutul acestui proces rezidă în sporirea calității capitalului uman încadrat în administrația publică și a randamentului activității administrative. Creșterea volumului de cunoștințe și fortificarea competențelor profesionale a funcționarilor publici, prin studiile de master și cele de dezvoltare profesională reprezintă o predispoziție de eficientizare a activității administrative și un factor de sporire a competitivității” [17, p. 14].

Având în vedere multitudinea definițiilor și opiniilor expuse în prezenta lucrare, putem conchide asupra faptului că esența procesului de pregătire profesională a personalului constă în acțiunile realizate în direcția sporirii nivelului de cunoștințe în scopul îmbunătățirii performanței individuale și, implicit, a celei organizaționale. Indiferent de modul în care este evocată această activitate, fie ca fiind proces de instruire, de formare, de dezvoltare, de perfecționare etc., pregătirea profesională a angajaților prezintă interes și constituie un subiect de discuție atât din punct de vedere teoretic, precum și practice.

BIBLIOGRAFIE

1. Коул, Джеральд, Управление персоналом в современных организациях. Москва: Издательство «Вершина», 2004, 352 с. ISBN 5-94696-019-9.
2. Burduș, E. *Tratat de management*. București: Editura Economică, 2005, 860 p. ISBN: 973-7091-175-65-8.
3. Cole, G.A. *Managementul personalului*. București: Codecs, 2000, 555 p. ISBN 973-8060-230.
4. Armstrong, M., *Managementul resurselor umane*. Manual de practică, București: CODECS, 2003, 872 p. ISBN: 973-8060-60-5.
5. Smith, M. K. *Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning*. The encyclopedia of informal education. 2001, 2013. [accesat 01.12.2019] În: <http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/>.
6. Smith, M. K. (2001) *Peter Senge and the learning organization*. The encyclopedia of informal education. [accesat 02.12.2019] În: [<http://infed.org/mobi/peter-senge-and-the-learning-organization/>].

7. Армстронг, М., Практика управления человеческими ресурсами. Санкт Петербург: Издательство «Питер», 2007, 1040 с. ISBN: 978-5-4461-0375-1.

8. Weil A., Woodall J. „HRD in France: the corporate perspective”, Journal of European Industrial Training, Vol. 29 Issue: 7, 2005, p. 529-540. [accesat 22.11.2019] În: <https://doi.org/10.1108/03090590510621036>.

9. Wognum, A. A. M. *Vertical Integration of HRD Policy within Companies*. Human Resource Development International, 2001. [accesat 16.11.2019] În: https://www.researchgate.net/publication/233188542_Vertical_integration_of_HRD_policy_within_companies.

10. Cole G. A. *Personnel Management: Theory and Practice*. London: DP Publications, 1993, 576 p. ISBN: 978-1858-05-057-7.

11. Beardwell, I., Holden, L., Claydon, T. *Human Resource Management a Contemporary Approach*. 4th Ed. Harlow. Prentice Hall, 2004, 760 p. ISBN: 978-0273-679-11-0.

12. Purcell, J., Kinnie, N., Hutchinson, S., Rayton, B., Swart, J. 2003. *Understanding the People and Performance Link: Unlocking the Black-Box*. Research Report, CIPD, London. [accesat 18.11.2019] În: <https://researchportal.bath.ac.uk/en/publications/understanding-the-people-and-performance-link-unlocking-the-black>.

13. Philip C. Wright, Gary d. Geroy *Changing the mindset: the training myth and the need for world-class performance*. The International Journal of Human Resource Management, 12:4, 2001, p. 586-600, DOI: 10.1080/09585190122342.

14. Petrescu I., *Managementul personalului organizației*. București: Editura Expert, 2003, 630 p. ISBN: 973-8177-88-X.

15. Athanasiu A., Volonciu M., Dima L., Cazan O. *Codul muncii. Comentariu pe articole*. Vol. I, București: Ed. C. H. Beck, 2007, București, 488 p. ISBN: 978-973-115-667-5.

16. Cojocaru S. *Strategia managementului resurselor umane în administrația publică*. Auctoreferatul tezei de doctor în economie. Chișinău, 2005, 32 p.

17. Sîmboteanu A. *Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme*. În: *Administrarea publică: teorie și practică*. [accesat 11.11.2019] În: <http://aap.gov.md/files/publicatii/revist/articole/88/ro/Simboteanu.pdf>.

Prezentat: 9 decembrie 2019.

E-mail: vadem.vintila88@gmail.com

MANAGEMENT OF THE REGIONAL DEVELOPMENT OF TOURISM ACCORDING TO THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

MANAGEMENTUL DEZVOLTĂRII REGIONALE A TURISMULUI ÎN CONFORMITATE CU EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ

DOI: 10.5281/zenodo.3707664

CZU: 338.48:005

Anna HAVRYSH-MUSAFIR,
*Leading specialist of International Cooperation department
Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

SUMMARY

The article analyzes the attitude of foreign governments to the development of the tourism and identifies models of state participation in the regulation of the tourism. The global experience in managing the regional development of the tourism is generalized in the article.

Keywords: *tourism, tourism management, models of state tourism management, sustainable tourism development.*

REZUMAT

Articolul analizează atitudinea guvernelor străine față de dezvoltarea sectorului turistic și identifică modele de participare a statului la reglementarea sectorului turistic. Este generalizată experiența mondială a gestionării dezvoltării regionale a sectorului turistic.

Cuvinte-cheie: *turism, managementul turismului, modele de management de stat al turismului, turism durabil.*

Tourism is more than just an area of activity. This industry is one of the key components of the whole diverse economy. It is closely linked to the development of the entire economic policy of a country, and therefore deserves national and international support no less than other sectors.

Regional development management is the only system of territory management and management of specialized complexes of regions, among which special place is occupied by recreational and tourist complexes. Despite the positive trends in the tourism in the regions of Ukraine (increase in the number of domestic, inbound and

outbound tourists, payments to the budget and employed in the tourism), there are significant problems and deficiencies that significantly differentiate the tourism of Ukraine and European countries.

Tourism is a complex, multifaceted economic system with an extensive network of connections, gathering more than 40 related branches of the national economy (hotel, transport, communication, etc.). It is a specific and rather complex object of regional development management, which should be based on certain state tourism policy and such basics of functioning as tourism legislation, state regulation.

World experience of regional development shows that in the modern world there is no dominant model of state regulation of regional development of tourism. Moreover, in this area the differences between the countries are especially large, that is a direct consequence of regional diversity.

In the organizing and development of tourism activities in different countries of the world, there are three types of models of state participation in the regulation of this important component of the national economy [4].

The first model assumes the absence of a central State Tourist Administration. All issues are solved locally on the basis and principles of market "self-organization". Governments use such model where tourism is not very needed in the national economy at all, or where tourism market actors are strong, that means able to solve their problems without government involvement. Such model for the management of the tourism industry was adopted in the United States after the USTTA liquidation in 1997. That was a state organization which was responsible for the development of tourism in the country.

The second model assumes the presence of a strong and authoritative central body - a ministry that controls the activities of all enterprises of the tourism in the country. Its implementation requires appropriate conditions, namely: significant financial investments in the tourism, in particular in advertising and marketing, investing in tourism infrastructure etc. Such model of tourism management organization operates in Egypt, Mexico, Tunisia, Turkey and other countries where tourism is one of the main sources of foreign exchange budget revenues.

The third model is prevalent in developed European countries. In countries where such model is used, the issues of tourism development in the country are

resolved "inside" of a particular multi-sector ministry at the level of the relevant branch. At the same time, the department of this ministry responsible for tourism development in the country carries out its activity in two directions: it solves or regulates general issues of state regulation (development of legal framework, coordination of activities of regional representative and executive power, international cooperation at the interstate level, gathering and processing of statistical information, etc.) and directs and coordinates marketing activities (participation in exhibitions and international associations in the tourism field, management of the tourist representation offices of the country abroad etc.).

Let's look at some publications that can be an algorithm for improving tourism financing, achieving its sustainable development and increasing tourism revenue to GDP.

Lindsay Wittenberg and Dr. Kate Johnson's article "EU Financing: Myths, Realities and Strategy" focuses on European Commission tourism financing opportunities [5]. EU tourism funding opportunities are limited not only by the Structural Funds but also by a number of other programs. Together, they cover economic progress, rural development, education, culture, international cooperation, cooperation with Latin America and Asia, society, and information technology.

The authors say that searching funding means a clear goal and a well-designed project concept that will satisfy the sponsor's views and suggestions. Attention is also drawn to the fact that not only large companies or partnerships but also small organizations, businesses and institutions can receive EU funding. The most important is the calculation of possible losses and risks for both parties. Therefore, you need to apply for funding for a unit that is

fully prepared and has all the calculations and analysis.

The authors describe the myths and realities surrounding EU funding. They say that EU funding is not just a bunch of gold bars that anyone can get, but it is not within reach. Only a well-prepared and calculated organization that is ready for international cooperation, ready to reap benefits to both parties, can receive such assistance. An organization receives 100% funding for a project very rarely. Costs in the range of 25% to 75% are most often covered. The project should be thought through to the smallest detail. The main thing is that there should be a timeframe for each stage. After full preparation of the project, a request for funding is submitted. The answer is available after 4-5 months sometimes.

According to the authors the reality is so that the sponsor will select only the project that will operate within the program of the sponsoring company. That means that only those ideas and decisions are taken into account which is interesting financially and economically. Before submitting ideas and projects to the grand, you need to thoroughly study the field of activity of the fund and understand whether it will be interesting for you to fund.

The authors list such funds as they can finance:

- structural funds;
- educational;
- economic development;
- cultural;
- the environment;
- information technology, etc.

Scientists propose the following sequence of actions for creation a successful project:

- creating a strategy and action plan;
- project evaluation;
- clarity, understandability of goals;

- determining the capabilities of the grantor;

- search for partners;
- preparation of proposals in clear language with all necessary information.

All the above actions are only a good start and a basis for further exploration of the project's conditions and opportunities. Therefore, you need to complete the initial stage as best you can to be ready to resell your project [5].

Let's look at some facts and indicators of tourism development [6, 7]:

- the third rated most economically active sectors of the European Union;
- includes a large number of different services and professions;
- relatively stable sector despite the unstable economic situation.

Socio-economic importance of the tourism:

- 5% of EU GDP;
- 5.2% of EU employment (9.7 million workers).

Key challenges for the sustainable development of the EU tourism:

- reducing the seasonality of demand for services;
- improving the quality of services of the industry;
- support and improvement of quality of life of the population - users of services;
- reducing the use of resources and the defect producing;
- preservation of cultural heritage;
- giving the industry greater attention and importance in forming the budget part.

The Guide to Sustainable Tourism Management Development Achievement outlines the primary goal of improved knowledge and critical awareness of involving local government in tourism management. It seeks to raise the level of negotiations on the impact of local government and its capabilities on the actual management

of tourism. The guide intends to inspire a critical evaluation of the challenges, issues and opportunities faced by local authorities and, as a result, increase the number of problematic issues addressed by tourism officials and representatives of the local community.

The authors explain that the phenomenon of „tourism management” does not mean managing hotels, tourist shops and other objects in this sphere. The broader concept is referred to as tourism infrastructure management. That is, a set of enterprises, institutions and institutions which activities are aimed at meeting the needs of people involved in health or recreation, as well as communication and transport routes and tourist accommodation facilities that provide conditions for stable functioning. Tourism infrastructure is regarded as a coherent system consisting of two subsystems: social and industrial, which are interconnected and interdependent with respect to the serving entity. In turn, the infrastructure forms the tourist regions in some sense, promotes tourist specialization and business profile, because due to the availability of infrastructure links between individual objects determine the quality of service in a particular territory.

It is interesting to identify that tourism planning and policy development are based on six platforms. Which are:

- protection;
- warning;
- adaptation;
- knowledge;
- stability;
- full evaluation.

The authors note that the guide is not a step-by-step plan of action for use in local practice to achieve tourism management goals. Each country has its own characteristics and indicators. Therefore, it is necessary to take into account the peculiarities of the region and particularities of political,

economic and other spheres of life [8].

In David Harcomb’s article, the author identifies three types of influences that are attractive for tourists [9]. Which are: economic, environmental impact, socio-cultural. Sometimes, some influences are associated with the tourism, although they arise with the development of other industries. But while all these factors can be considered as consistent features of modern society, at the same time, they say that the tourism is in contact with them and is a direct participant in their appearance.

The author gives examples of positive and productive impact of tourism development.

In terms of economic benefits, the article discusses the following:

- development of foreign exchange;
- creation of new jobs and opportunities;
- incentive for trade and enterprise development;
- introduction of new infrastructure in all areas of public life;
- increasing the development of the region;
- raising tax collection, which leads to higher expenditures from the state budget;
- development of the multiplier effect.

The author devotes major part of the article to the multiplier effect. He gives examples of the impact of tourism on the growth of population income and replenishment of the local budget - salaries of employees of hotels, restaurants and other places of leisure, advertising costs, taxes received, which are spent on the construction of roads, new objects and more. But despite this, the scientist says that this effect, of course, manifests itself in different terrain, differently depending on the capabilities of the region, country, and territory.

The author notes that the tourism sphere can create its negative consequences except positive ones. Wherever a tourist

appears, there is a marked rise in prices for products, goods, imports, artificial inflation on land pricing, rising costs for improving tourism infrastructure, and as a result of cuts to other areas. Therefore, the locals have to change their lifestyles and sometimes even move to another city. So the study of the author is to find the benefits of a good impact on economic life over the negative.

The author systematizes the factors of negative impact:

- local budget expenditures (loss of resources);
- increased propensity to import;
- alternative costs;
- moving results;
- over expenditure on tourism;
- inflation and artificial rise in land prices;
- seasonality problems;
- use of foreign labor;
- creation of new high prices;
- problems due to foreign investment.

But despite all the authors say that we need to find a balance and try to eliminate the negative actions and factors for the sustainable development of success [9].

Judith Barat considers in her article a "process of highest utility" from the activities of local authorities [10]. This process consists of analyzing the activities of local authorities in the tourism to meet the needs of the local community. The analysis consists of a number of measures:

- reviewing services provided by local authorities and measuring their non-performance in a particular region;
- demonstrating ways to achieve the highest utility;
- creating an annual plan for the highest utility;
- creating a detailed five-year plan, taking into account the use of the highest standards, the best results aimed at improving the living standards of the local community.

Such arrangements are agreed upon and subsequently agreed in detail by the audit committee. Some local authorities create the plan individually; others take action within whole regional programs, together with other associations.

There are four key criteria to consider in order to accomplish certain tasks and to set the right goal:

- doubts
 - why implement the service;
 - what is the best way to implement them;
 - what other opportunities exist;
- comparison
 - what type of tourism you can compete with;
 - what key indicators to use;
 - what will be the cost of the service after determining the effectiveness of the system;
 - what improvements should be made;
 - how the planned improvements are measured;
 - which practices to compare to make the right improvements.
- consultation
 - it is important for the service to get the best result, so you need to consult with the users and those who implement the service;
 - consultations should take into account the wishes of both the service providers and the clients;
- competition
 - what alternative goals might be more beneficial;
 - how the service can act to minimize costs and more.

The article describes the entire process of compiling the program itself and achieving the best result. Audit and approval involvement are also justified. As a conclusion, the author says that the implementation of such an idea was purely for the sake of improving the living standards

of the community of a territory through the introduction of more effective activities of local authorities in the field of tourism services [10].

Conclusions. Summing up we can draw the most important conclusion considering only a small part of the experience of foreign countries. The tourism is one of the key sectors through which the potential and budget of the region (cities or countries in general or the European Union as a whole) are significantly increased. The most interesting thing is that when planning the development of a territory, the development of tourism is considered the same as other areas - education, industry, transport and others. It is evident that Ukraine still lacks a thorough study of the tourism and the prospects for its sustainable development.

The results of the study show that the global experience of regional development indicates that in the modern world there is no dominant model of state regulation of regional tourism development. Some elements of mechanisms for managing the regional development of the tourism in countries, the effectiveness of which is time-tested and confirmed by specific achievements in tourism development, should be used for the development of tourism in the regions of Ukraine, taking into account its historical, legal and cultural features. And in terms of finding forms of constructive cooperation, the most productive is the interaction of administrative bodies at different levels of state and regional government, as well as the involvement of the private sector in order to fulfill relevant public tasks.

REFERENCES

1. Dolishniy M. I. Regionalna polityka: metodologiya, metody, praktyka / M. I. Dolishniy, P. J. Belenkij. Lviv: IR D NAN Ukrainy, 2001, 719 p.
2. Bandur S. I. Suchasna regionalna socialno-economichna polityca derzhavy: teoriya, metodologiya, praktyka / S. I. Bandur, T. A. Zayac, I. V. Teron. K.: Naukova dumka, 2002, 250 p.
3. Gerasymchuk Z.V. Regionalna polityka stalogo rozvytku: metodologiya formuvannya, mehanizmy realizacii / Z.V. Herasymchuk . Luck, 2001, 245p.
4. Gorban G. P. *Economica i upravlinnya*, 2011, №4, p. 110-113. Online: http://tourlib.net/statti_ukr/gorban2.htm/.
5. Lindsay Wittenberg and Dr Keith Johnson, *EU Funding and You: Myth, Reality and Strategy*. Online: <http://www.insights.org.uk/articleitem.aspx?title=EU+Funding+and+You%3A+Myth%2C+Reality+and+Strategy/>.
6. Ilona Lelonek Husting, *Challenges and opportunities for sustainable tourism development*. Online: http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/41191.LELONEK_HUSTING_UN%20Expert%20meeting_Final.pdf.
7. Cristina CALABRO', *Sustainable Tourism within the EU Tourism Policy*. Online: <http://cor.europa.eu/en/activities/arlem/activities/meetings/Documents/cristina-calabro-stineoutourism-policy.pdf>.
8. *Achieving sustainable local tourism management Phase 1 Practitioners guide*. Online: http://www.sustainabletourisonline.com/awms/Upload/Resource/bookshop/Dredge_LTM%20Ph%201%20PracGuide.pdf/
9. David PT Harcombe, *The Economic Impacts of Tourism*. Online: http://www.journal.au.edu/abac_journal/may99/article3_f.html/

10. Judith Barratt, The Impact of Best Value on Local Authority Tourism. Online: <http://www.insights.org.uk/articleitem.aspx?title=The+Impact+of+Best+Value+on+Local+Authority+Tourism/>

Prezentat: 10.02.2020.

E-mail: havrysh.anna@gmail.com

ANALIZA JURIDICĂ A UNOR FORME ATIPICE DE MUNCĂ

LEGAL ANALYSIS OF SOME ATYPICAL FORMS OF WORK

DOI: 10.5281/zenodo.3707674

CZU: 349.22:331.106.29

Tatiana MIHAILOV,
avocat, Uniunea Avoca ilor din Republica Moldova,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The concept of atypical work, is becoming more and more studied in the last decades, and thus the doctrinaires have been trying to define it, to give a classification of the atypical forms of work and to make proposals with regards to improving the labor legislation or creating a new mechanism of legal regulation of some atypical forms of work which are currently outside of the legal framework.

Keywords: *atypical work, temporary employment through a work agent, part-time employment.*

REZUMAT

Conceptul de muncă atipică devine unul tot mai studiat în ultimele decenii, doctrinarii  ncerc nd să-l definească, să dea o clasificare a formelor de muncă atipică  i fac propuneri în vederea perfec ion rii legislației muncii sau creării unui nou mecanism de reglementare juridică a unor forme de muncă atipică care în prezent se află în afara cadrului legal.

Cuvinte-cheie: *munca atipică, munca prin agent de muncă temporară, munca cu fracțiune de normă.*

Munca prin agent de muncă temporară reprezintă o figură juridică distinctă, care bulversează conceptul clasic al dreptului muncii referitor la subordonarea salariatului fa  de angajator.

Munca prin agent de muncă temporară împreună cu contractele de muncă pe durată determinată  i de muncă pe timp parțial, constituie instrumentele prin care se pune în practică diversificarea tipurilor de relații de muncă  i asigurarea unui număr suficien  de locuri de muncă [12].

Legislația în vigoare a Republicii Moldova nu conține o reglementare expresă a acestei forme atipice de muncă. Potrivit art. 88, alin.(1) din Codul Muncii al României munca prin agent de muncă temporară

este munca prestată de un salariat temporar care a încheiat un contract de muncă temporară cu un agent de muncă temporară  i care este pus la dispoziția utilizatorului pentru a lucra temporar sub supravegherea  i conducerea acestuia din urmă [2].

Particularitatea muncii prin agent de muncă temporară constă în medierea dintre prestatorul (salariatul)  i beneficiarul (utilizatorul) muncii de către o persoană juridică autorizată pentru a func iona ca agent de muncă temporară. Contractul de muncă se încheie între angajat  i agentul de muncă temporară, acesta din urmă  nchind cu utilizatorul un contract de punere la dispozi ie, echivalent cu un contract de prestări servicii. Legea prevede ca toate ches-

tiunile ce țin de durată, condiții de lucru, sarcinile pe care trebuie să le îndeplinească salariatul etc. să fie specificate în contractul încheiat între utilizator și agentul de muncă. Specificul muncii ce trebuie prestată, durata și salariul sunt de asemenea cuprinse în contractul semnat între angajat și agentul de muncă temporară [5, p. 40].

Munca prin agent de muncă temporară implică trei persoane: agentul de muncă temporară, în calitate de angajator, salariatul și utilizatorul.

Agentul de muncă întotdeauna este o persoană juridică autorizată. Specific acestui agent este că el nu are, în principiu, un obiect de activitate propriu, ci exercită activități de contractare pe baze temporare a personalului. Salariatul temporar încheie un contract de muncă temporară cu agentul de muncă temporară, în temeiul căruia prestează munca sub supravegherea și conducerea utilizatorului, deși calitatea exclusivă de angajator îi revine agentului de muncă temporară. Salariatul temporar se bucură de egalitate de tratament cu alți salariați ai utilizatorului. Utilizatorul este beneficiarul muncii salariatului. Utilizatorul, neavând calitatea de angajator, nu are nici o obligație care ar rezulta dintr-o asemenea calitate, cu excepția celei de a-i asigura salariatului condițiile de muncă [10, p. 455].

Ca natură juridică munca temporară se aseamănă cu instituția detașării, în cazul căreia salariatul beneficiază de drepturi suplimentare în bani și natură [11, p. 30].

În opinia doctrinei autohtone, cea mai importantă trăsătură distinctă este faptul că agentul de muncă temporară nu este un angajator în sens clasic, în folosul căruia să fie prestată muncă, iar relația de muncă stabilită între agentul de muncă temporară și lucrător (saliariat) are ca finalitate punerea la dispoziție a unei întreprinderi utilizatoare ce va beneficia de munca salariatului. Respectiv, nu putem pune sub

semnul egalității între angajator – beneficiarul direct al muncii salariatului, care este obligat să achite la timp și integral salariul, și agentul de muncă temporară, a cărei obligație este de a pune muncitorul la dispoziția unui terț utilizator care va beneficia efectiv de munca salariatului. Mai mult, această formă de organizare a muncii este aplicabilă doar în interiorul Uniunii Europene, iar Republica Moldova abia din 2014 este la faza Acordului de asociere cu UE, având încă de parcurs un drum lung până la aderare [8, p. 45].

Dacă inițial munca cu fracțiune de normă a fost utilizată mai mult ca modalitate de suplimentare a veniturilor (ca un al doilea loc de muncă), în ultimele decenii ale secolului trecut ea a devenit un adevărat fenomen. Munca part-time a început să fie în multe cazuri singura activitate desfășurată de către salariat – adesea o alternativă la șomaj [4, p. 91].

Problematica necesității flexibilizării muncii, prin promovarea în planul piețelor muncii a formelor de muncă cât mai diverse și flexibile, a impus necesitatea ca Organizația Internațională a Muncii (OIM) să acorde o atenție din ce în ce mai mare muncii cu timp parțial. Acest lucru a culminat cu adoptarea de către OIM a Convenției nr. 175/1994 [3] privind munca cu timp parțial și, respectiv, a Recomandării nr. 182/1994 [7] privind munca cu timp parțial, aceasta din urmă reprezentând un model și o sursă de inspirație pentru statele naționale în adoptarea sau modificarea unor acte normative interne în acord cu prevederile Convenției.

În conformitate cu prevederile art. 97 alin. (1) din Codul muncii al Republicii Moldova, angajatorul poate angaja salariați cu ziua sau săptămâna de muncă parțială (pe fracțiune de normă), durata concretă a timpului de muncă parțial fiind consemnată în contractul individual de muncă [1].

În raport cu definiția „lucrătorului cu

timp parțial”, în viziunea Convenției OIM nr. 175/1994, aceasta desemnează lucrătorul salariat a cărui durată normală de muncă este inferioară celei a lucrătorilor cu normă întreagă, aflați într-o situație comparabilă. Noțiunea de „salariat comparat”, preluată  i în dreptul românesc, este concordantă cu cea care decurge din normele Convenției nr. 175/1994. Pentru exprimarea acestei noțiuni, ca  i în dreptul național, se are în vedere „lucrătorul cu normă întreagă”, aflat într-o situație comparabilă. Reglementările Convenției fac trimitere expresă  i la principiul non-discriminării în cadrul relațiilor de muncă  i al egalității de tratament al salariatului încadrat cu timp parțial fața de ceilalți salariați încadrați cu normă întreagă. Potrivit acestora, drepturile privind sănătatea  i securitatea în muncă  i alte asemenea drepturi care nu pot fi fracționate se aplică integral  i celor care sunt încadrați cu contract de muncă cu fracțiune de normă, fără nici o deosebire legată de tipul de contract [6].

Trebuie să facem, totodată, o remarcă importantă, potrivit căreia ziua de muncă parțială sau s pt m na de muncă parțială poate fi stabilită atât la momentul angajării la lucru, c t  i mai t rziu (pe parcursul executării contractului individual de muncă), doar prin acordul dintre salariat  i angajator [9, p. 49].

Potrivit art. 97¹ din Codul muncii, nu se admite tratamentul mai puțin favorabil al salariaților cu timp de muncă parțial în

raport cu salariații cu normă întreagă care prestează o muncă echivalentă la aceeași unitate dacă un asemenea tratament se bazează exclusiv pe durata timpului de muncă zilnic sau s pt m nal  i nu are o justificare obiectivă.

Angajatorul este obligat să informeze, la timp, cu privire la apariția unor locuri de muncă cu fracțiune de normă sau cu normă întreagă, pentru a facilita transferurile de la normă întreagă la fracțiune de normă  i invers. Informația privind funcțiile vacante va fi adusă la cunoștința salariaților și reprezentanților acestora la nivel de unitate printr-un anunț public plasat pe un panou informativ cu acces general la sediul unității, precum  i pe pagina sa web, după caz.

Vulnerabilitatea economică  i identitară a salariaților cu fracțiune de normă, ca  i manifestările de discriminare indirectă pe care aceste forme contractuale le ascund nu sunt la fel de evidente ca în cazul altor contracte de muncă atipice.

Munca precară este îndeobște asociată cu contractul de muncă pe durată determinată, acesta consituind mult mai frecvent prilej de analize  i îngrijorări la nivel național  i european. Mai mult, unii autori nici nu includ munca cu fracțiune de normă între categoriile de contracte non-standard, deoarece acesta nu ar conține germenele de precaritate ce caracterizează munca atipică. Iar durata efectivă a zilei de lucru nu ar fi, prin ea însăși, decisivă c t privește raportarea la standard [4, p. 97].

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003 nr. 159-162.
2. Codul Muncii al României, nr. 53 din 24.01. 2003.  n: Monitorul Oficial al României , 2011, nr. 345.
3. Convenția OIM privind munca cu timp parțial, nr.175 din 24.06. 1994, în vigoare din 28.02.1998.
4. Dimitriu R. Reflecții privind contractul cu fracțiune de normă.// Conferința națională „Actualități  i perspective în legislația muncii”. București: Universul Juridic, 2016, pag. 91.

5. Guga Ș. Munca atipică în România de la izbucnirea crizei. O perspectivă de ansamblu. București: Next Publishing, 2016, pag. 40.

6. Marica M-E. Aspecte legate de contractul cu fracțiuni de normă în lumina reglementărilor interne, internaționale și europene. Analiză comparativă. // Revista română de dreptul muncii, 2019, nr. 1.

7. Recomandarea OIM privind munca cu timp parțial, nr.182 din 24.06.1994.

8. Romandaș N. et. al. Natura juridică plurivalentă a detașării în cadrul raporturilor de muncă // Revista Administrarea Publică, 2015, nr. 4, pag. 45. (Prin formula et. al. sunt substituiți autorii Furculiță A., Postu M.)

9. Romandaș N. și Boieșteanu E. Unele reflecții juridice privind modelarea deciziilor angajatorului în segmentul resurselor umane în vederea optimizării cheltuielilor pentru personalul angajat // Revista Administrarea Publică, 2011, nr. 1, pag. 49.

10. Roșioru F. Dreptul individual al muncii. Curs universitar. București: Universul Juridic, 2017, pag. 455.

11. Țiclea A. Particularități ale contractului de muncă temporară. // Conferința națională „Propuneri de lege ferenda privind perfecționarea legislației muncii din România”. București: Universul Juridic, 2015, pag. 30.

12. Vieru E. Aspecte generale privind munca prin agent de muncă temporară. În: <https://www.universuljuridic.ro/aspecte-generale-privind-munca-prin-agent-de-munca-temporara/>.

Prezentat: 18.11.2019.

E-mail: mihailov.tatiana@gmail.com

PROBLEME ACTUALE PRIVIND IDENTIFICAREA TEMEIURILOR PENTRU EFECTUAREA MĂSURILOR SPECIALE DE INVESTIGAȚIE

CURRENT PROBLEMS CONCERNING THE IDENTIFICATION OF THE THEMES FOR THE EXECUTION OF THE SPECIAL RESEARCH MEASURES

DOI: 10.5281/zenodo.3707684

CZU: 343.137.2

Ilie BOTNARI,
doctorand,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

The special investigative activity represents one of the most applicable actions of the law enforcement bodies in order to find hot traces of antisocial facts.

A key role in this activity is also the process of carrying out special investigative measures, including the recording of its results.

At the present stage, in judicial practice, the subjects of special investigative activities often face some normative problems in order to carry out special investigative measures, which is why we intend to approach them tangentially in the present scientific approach.

Keywords: legal matters, legal basis, antisocial facts, special investigation activity, special investigation measures.

REZUMAT

Activitatea specială de investigații reprezintă una dintre cele mai des aplicate acțiuni ale organelor de ocrotire a normelor de drept în vederea descoperirii pe urme fierbinți a faptelor antisociale.

Un rol primordial în cadrul acestei activități îi revine procesului de efectuare a măsurilor speciale de investigații, inclusiv consemnarea rezultatelor acesteia.

La etapa actuală, în practica judiciară, subiecții activității speciale de investigații deseori se confruntă cu unele probleme de ordin normativ în vederea realizării măsurilor speciale de investigații, fapt pentru care ne propunem să le abordăm tangențial în prezenta lucrare.

Cuvinte-cheie: subiecții de drept, teme legal, fapte antisociale, activitatea specială de investigație, măsuri speciale de investigații.

Introducere. Descoperirea infracțiunilor reprezintă procesul de efectuare de către organele împuternicite, conform competenței lor, a unui complex de acți-

uni de urmărire penală, de măsuri speciale de investigații și alte activități, în vederea constatării indicilor comiterii infracțiunii, acumulării probelor, stabilirii tuturor

persoanelor implicate în comiterea ei și aplicarea față de acestea a măsurilor prevăzute de lege. Relevarea infracțiunii este o parte componentă a cercetării cauzei și conține măsuri și activități, care urmăresc scopul de a stabili esența infracțiunii, persoanele implicate la comiterea ei, de a colecta probele necesare, precum și stabilirea tuturor circumstanțelor prevăzute de legea procesual-penală.

Un rol deosebit de important în descoperirea adevărului în procesul cercetării infracțiunilor îl are activitatea specială de investigații. Astfel, prin efectuarea măsurilor speciale de investigații putem obține răspuns la întrebările dacă a fost comisă infracțiunea, care sunt circumstanțele delictului, elucidate persoanele implicate, vinovăția lor etc.

Metode și materiale aplicate. În procesul elaborării prezentei lucrări au fost aplicate următoarele metode de investigație: analiza logică, analiza comparativă și sinteza.

În calitate de suport științific au fost utilizate cadrul normativ în vigoare, unele reflecții doctrinare din cadrul domeniului supus investigării.

Conținutul de bază. Activitatea specială de investigații asigură cunoașterea evenimentelor care au avut loc, a celor care se află în proces de pregătire sau se desfășoară în prezent, precum și a celor care pot să survină în viitor. Toate evenimentele, faptele și persoanele ce prezintă interes pentru descoperirea infracțiunilor, poartă un caracter tainic, necunoscut, iar măsurile speciale de investigații au menirea de a releva informații care dau posibilitate de a le stabili. Pregătirea și comiterea infracțiunilor presupun survenirea diferitor schimbări în mediul înconjurător, care se pot reflecta în urmele de pe diferite obiecte materiale sau în obiecte materiale propriu-zise. Depistarea acestor urme, a obiectelor și documentelor, stabi-

lirea referinței lor la pregătirea sau comiterea infracțiunii, constituie unul din scopurile activității speciale de investigații și procesului penal, care poate fi soluționat prin intermediul măsurilor speciale de investigații.

Necesitatea și importanța definirii legale a activității speciale de investigații reiese dintr-o altă necesitate ce se referă la înțelegerea corectă a esenței juridice și sferei de acțiune a unuia dintre cele mai importante domenii de activitate de stat, prin care guvernarea își realizează obligațiunea asumată față de cetățenii săi, și anume, cea de garant al principalelor valori sociale – drepturile și libertățile fundamentale ale omului - împotriva pericolelor generate de acei care nu se conformează rigorilor legii penale, care se eschivează de la răspunderea penală sau de la executarea pedepsei. Din perspectiva dreptului internațional, este absolut firesc ca un stat, pentru asigurarea valorilor supreme ale cetățenilor și securității naționale, să anticipeze și să reacționeze prompt în vederea sistării acțiunilor infracționale în curs de pregătire sau desfășurare. Or cel mai important lucru în acest sens este obținerea cât mai rapidă a informațiilor utile despre planurile și acțiunile criminale ale celor care pregătesc sau comit astfel de fapte. La fel de firească este și intervenția organelor competente ale statului în vederea identificării făptașilor și tragerii lor la răspundere atunci când, din anumite considerente, nu s-a reușit curmarea la timp a infracțiunilor [3, p. 49].

Având în vedere caracterul specific al activității speciale de investigații, legislatorul a impus un regim special de efectuare și consemnare a măsurilor speciale de investigații, a determinat nomenclatorul temeiurilor de efectuare a lor, a impus necesitatea respectării anumitor condiții de efectuare.

Pe de altă parte, necesitatea asigurării unui echilibru între nevoia de ocrotire permanentă a societății și cetățenilor, ca

valoare majoră, și imperativul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului solicită identificarea în plan legislativ a unor soluții optime în ceea ce privește utilizarea tuturor posibilităților acordate de către legislator.

Cu regret, urmare a mai multor consultări și ședințe comune din ultimii ani cu subiecții activității speciale de investigații, s-a constatat unanim faptul că legislația actuală nu oferă pârghii reale de acumulare a informațiilor și de efectuare a investigațiilor premergătoare urmării penale, iar conducătorul subdiviziunii este în drept să autorizeze doar culegerea de informații, chestionarea și identificarea persoanei, care se rezumă la acumularea informațiilor din sursele deschise și rețelele de socializare, ceea ce nu oferă pe deplin volumul informativ necesar pentru documentarea eficientă la faza premergătoare pornirii procesului penal. Mai mult, nici un mijloc de probă, acumulat în cadrul dosarului special, nu poate fi utilizat în calitate de probă în cadrul procesului penal. Astfel, se constată că în prezent, marea majoritate a dosarelor speciale sunt pornite pentru menținerea indicilor cantitativi.

În așa mod, legislația actuală reglementează diferit temeurile și condițiile pentru efectuarea măsurilor speciale de investigații în **Legea privind activitatea specială de investigații nr. 59 din 29.03.2012 la art.19** [1] și în **Codul de procedură penală** [2] **la art.132³.**

Articolul 19 al Legii ASI stipulează:

Temeurile pentru efectuarea măsurilor speciale de investigații sunt:

1) circumstanțele neclare în legătură cu pornirea urmării penale;

2) informațiile, devenite cunoscute, privind:

a) fapta prejudiciabilă în curs de pregătire, de comitere sau comisă, precum și persoanele care o pregătesc, o comit ori au comis-o;

b) persoanele care se ascund de organele de urmărire penală sau de instanța de judecată ori care se eschivează de la executarea pedepsei penale;

c) persoanele dispărute fără urmă și necesitatea stabilirii identității cadavrelor neidentificate;

d) circumstanțele care pun în pericol ordinea publică, securitatea militară, economică, ecologică sau de altă natură a statului;

e) circumstanțele ce pun în pericol securitatea investigatorului sub acoperire sau a membrilor familiei acestuia;

3) actele procesuale ale ofițerului de urmărire penală, ale procurorului sau ale judecătorului de instrucție în cauzele penale aflate în procedura acestora;

4) interpelările organizațiilor internaționale și ale autorităților de drept ale altor state în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

5) raportul ofițerului de investigații privind circumstanțele ce pun în pericol securitatea proprie, a familiei sale și a persoanelor apropiate lui.

Măsurile speciale de investigații se autorizează și se desfășoară în cazul când sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

a) realizarea scopului procesului penal este imposibilă pe altă cale ori există un pericol pentru securitatea statului; și

b) măsura specială de investigații este proporțională cu restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [1].

Articolul 132³ al Codul de procedură penală stipulează

Temeurile pentru efectuarea măsurilor speciale de investigații sunt:

1) actele procesuale de dispoziție ale ofițerului de urmărire penală, ale procurorului sau ale judecătorului de instrucție în cauzele penale aflate în procedura acestora;

2) interpelările organizațiilor internaționale și ale autorităților de drept ale

altor state în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

3) cererile de comisie rogatorie ale organelor de drept ale altor state în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte [2].

Legislația în vigoare privind activitatea specială de investigații fiind reglementată urmare a modificărilor legislației din 2012 și introdusă într-un capitol aparte în Codul de procedură penală, reprezintă în esență o transcriere a prevederilor legii ASI în Cod de procedură penală.

Totodată, la compartimentul temeiurile și condițiile pentru efectuarea măsurilor speciale de investigații, în legea ASI, comparativ cu prevederile Codului de procedură penală, sunt stipulate mai multe temeuri pentru efectuarea MSI, oferind posibilitatea efectuării lor în afara procesului penal la acumularea informațiilor privind fapta prejudiciabilă în curs de pregătire, persoanele care se ascund de organul de urmărire penală, persoanele dispărute fără urmă, circumstanțele care pun în pericol ordinea publică, securitatea statului, securitatea investigatorului sub acoperire, a ofițerului de investigații, a familiei sale și a persoanelor apropiate lui.

Deși formal legea privind activitatea specială de investigații acordă împuterniciri mai largi la identificarea temeiurilor pentru efectuarea MSI, în realitate aplicarea acestora în practică este ineficientă în contextul actualelor prevederi ale legislației.

La compartimentul consemnării efectuării măsurilor speciale de investigații se constată, de asemenea o deficiență a normelor juridice contradictorii atât în legea privind ASI, precum și în codul de procedură penală.

În acest sens, este de menționat că, potrivit prevederilor art. 22, alin.(1) al Legii ASI: „Ofițerul de investigații care

efectuează măsura specială de investigații întocmește un proces-verbal pentru fiecare măsură autorizată de judecătorul de instrucție sau de procuror” [1, art. 22] și prevederilor articolului 132⁵ alin.(1) al Codului de procedură penală: „Ofițerul care efectuează măsurile speciale de investigații întocmește un proces-verbal pentru fiecare măsură efectuată...”, iar articolul 132⁹ stipulează la alin.(1) că: „Interceptarea și înregistrarea comunicărilor (MSI) se efectuează de către organul de urmărire penală sau de către ofițerul de investigații.” și la alin.(7) că: „În termen de 24 de ore după expirarea termenului de autorizare a interceptării, organul de urmărire penală sau, după caz, procurorul întocmește la finele fiecărei perioade de autorizare, un proces-verbal privind interceptarea și înregistrarea comunicărilor” [2, art. 132^{5,9}].

Astfel, deși prevederile articolului 132⁴ ale Codului de procedură penală reglementează că procurorul care conduce sau exercită urmărirea penală pune, prin ordonanță motivată, măsura specială de investigații în executarea subdiviziunilor specializate ale autorităților indicate în Legea privind activitatea specială de investigații, constatăm o deficiență prin care la efectuarea măsurii speciale de investigații interceptarea și înregistrarea comunicărilor este împuternicit cu atribuția de efectuare și consemnare a MSI, organul de urmărire penală și procurorul.

Prin urmare „amploua și diversificarea fenomenului infracțional, în general, a criminalității organizate și a terorismului, în special, caracterul transfrontalier al rețelelor criminale, resursele logistice deosebite alocate de acestea pentru consolidarea activităților ilicite au făcut ca procedeele investigative clasice folosite de organele de urmărire penală să devină practic ineficiente și nerealiste. De aceea, societatea modernă a impus crearea unor

instrumente investigative complexe, dublate de adoptarea unor decizii-standard la nivel național și internațional, menite a conferi autorităților statale capacități sporite de control și combatere a infracționalității grave, chiar dacă, de multe ori, adoptarea și utilizarea unor astfel de mijloace au ridicat serioase controverse în materia încălcării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” [6, p.10].

În acest context, se impun, în mod imperios, modificări în legislație pentru reglementarea clară a temeiurilor pentru efectuarea măsurilor speciale de investigații, consemnarea efectuării lor, precum și elaborarea unor propuneri în vederea oferirii pârgurilor reale subiecților ASI, de acumulare a informațiilor și de efectuare a investigațiilor premergătoare urmării penale.

BIBLIOGRAFIE

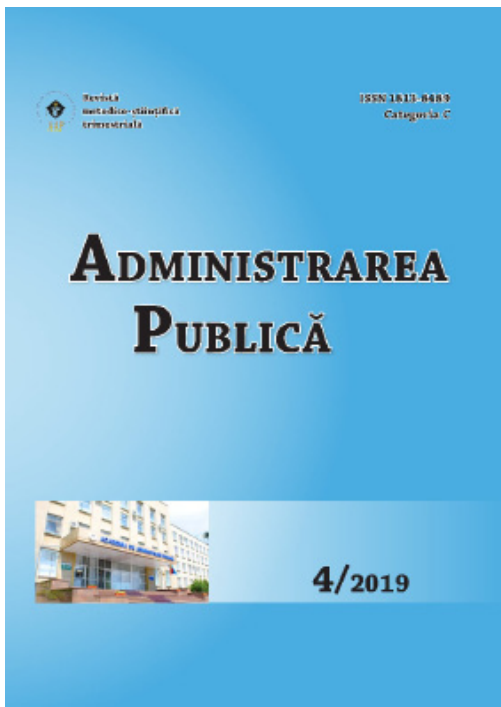
1. Legea privind activitatea specială de investigații nr. 59 din 29.03.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.113-118 din 08.06.2012.
2. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013.
3. Glavan Boris, Mîrzac Victor, Calcavura Ghennadie, Activitatea specială de investigații: conținutul noțiunii, esența juridică, delimitări conceptuale, În: Legea și viața, nr. 3/2019.
4. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013.
5. Glavan Boris, Mîrzac Victor, Calcavura Ghennadie, Activitatea specială de investigații: conținutul noțiunii, esența juridică, delimitări conceptuale, În: Legea și viața, nr. 3/2019.
6. G.-C. Maior, Un război al minții, Intelligence, servicii de informații și cunoaștere strategică în secolul XXI, București, Ed. RAO, 2011.

Prezentat: 13 februarie 2020.

Email: iliebotnari777@mail.ru

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodică-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2020, editate de **Academia de Administrare Publică**.



Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei;
6 luni - 84 lei;
Indice poștal - **76957.**

Ziarul
„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:
3 luni - 39 lei;
6 luni - 78 lei;
Indice poștal - **67919.**

Secția activitate editorială

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ion AXENTI - specialist principal

Ana-Laura PAȘNIC - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Bun de tipar: 12.03.2020

Tipar executat la Universitatea de Stat
din Moldova

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489