

ASOCIAȚIA MOLDOVENEASCĂ DE ȘTIINȚĂ POLITICĂ
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
UNIVERSITATEA DE STUDII POLITICE ȘI ECONOMICE
EUROPENE "CONSTANTIN STERE"

CATEGORIA "C"

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.4(LXXIX), 2017

REVISTĂ ȘTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

CHIȘINĂU – 2017

**MOLDOSCOPIE (*Probleme de analiză politică*). – nr.4
(LXXIX), 2017. - Chișinău: USM, USPEE, AMSP, 2017. – 210 p.**

COLEGIUL DE REDACȚIE:

prof. Gheorghe Rusnac (redactor-șef);
prof. Victor Saca (redactor-șef adjunct)
conf. Rodica Rusu (secretar);
prof. Gheorghe Avornic;
prof. Vladimir Gutorov (Rusia);
prof. Cristian Haerpfer (Regatul Unit);
conf. Valeriu Efremov;
prof. Andrey Korobkov (SUA);
prof. Anatoliy Kruglașov (Ucraina);
prof. Constantin Marin;
prof. Victor Moraru;
prof. Valeriu Moșneaga;
prof. Joao Peixoto (Portugalia);
prof. Serghey Reșetnikov (Belarus);
prof. Adrian Pop (România);
conf. Aurel Sâmboteanu;
prof. Alexander Șîrineanț (Rusia);
prof. Constantin Solomon;
prof. Georg Sootla (Estonia)
conf. Vasile Tabară (România);
prof. Valentina Teosa
prof. Stefan Troebst (Germania)

Ideile și opiniile expuse în materialele prezentate aparțin autorilor
și nu reflectă neapărat punctul de vedere al colegiului de redacție

Articolele apar în redacția autorilor, sunt recenzate

versiunea electronică:

<http://uspee.md/ro/2013-03-18-08-28-54/2013-03-18-08-32-27.html>
<http://usm.md/cercetare/reviste/moldoscopie/>

S U M A R

Compartimentul PORTRERE ÎN MIȘCARE		7
Saca V., Guzun M.	<i>Un arhitect și explorator al științei politice din Republica Moldova: academicianul Gheorghe Rusnac la 75 de ani</i>	7
Compartimentul GUVERNAREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAREA PUBLICĂ		24
Budurina-Goreacii C.	<i>Formalizarea parteneriatului de colaborare dintre instituțiile societății civile și autoritățile administrației publice locale în dezvoltarea comunităților locale</i>	24
Cornea S.	<i>Cooperarea autorităților locale cu cele statale – condiție sine qua non a funcționării eficiente a puterii publice în stat</i>	45
Cucurudza C.	<i>Promovarea egalității de gen în organele de management electoral</i>	53
Iațco M.	<i>Impactul reformei învățământului profesional tehnic asupra pieței muncii în Republica Moldova</i>	67
Moțpan C., Stejaru S.	<i>Aspecte teoretice ale proceselor de implementare și conformare a politicilor Uniunii Europene la nivelul statelor membre</i>	78
Solomon C, Rusnac Gh.	<i>Politica migrațională a Republicii Moldova în contextul reformei administrației publice</i>	93
Compartimentul SOCIOLOGIA POLITICA		108
Andrieș V., Ungureanu A.	<i>Corelația grupurilor ultras cu extremele politice din țările europene</i>	108
ЕвстигнееваЕ.	<i>Армия как актор политической социализации в современных реалиях Республики Молдова</i>	116
Жураковская Л.	<i>Образовательная (учебная) миграция в Укра-</i>	127

	<i>ину: состояние, проблемы и перспективы</i>	
Marcu M.	<i>Știrea radiofonică – instrument de reflectare a realității politice</i>	144
Sivoplyasova S.	<i>Russia in the system of international trafficking in women</i>	152
Stepanov G.	<i>Câmpuri și acțiuni strategice ale războiului informațional</i>	160
Compartimentul RELAȚII INTERNAȚIONALE		168
Cebotari S.	<i>Respectarea principiului “pacta sunt servanda” în relația Federația Rusă - Republica Moldova</i>	168
ЕжоваК., Шопин И.	<i>Миротворчество в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве: на примере абхазского, нагорно-карабахского и приднестровского конфликтов</i>	176
Сакович В.	<i>Система инновационной безопасности: алгоритм формирования и функционирования</i>	192
Compartimentul BIBLIOGLOBUS & INFO		207
	<i>Результаты конкурса Международной Организации по Миграции за 2017 год на лучшую студенческую научную работу по вопросам миграции</i>	207

SUMMARY

CHAPTER: PORTRAITS IN MOVING		7
Saca V., Guzun M.	<i>An Architect and Explorator of Political Science in the Republic of Moldova: Academician Gheorghe Rusnac at 75</i>	7
CHAPTER: POLITICAL GOVERNING AND PUBLIC ADMINISTRATION		24
Budurina- Goreacii C.	<i>Formalizing the collaboration partnership between the civil society institutions and the local public administration authorities in the development of local communities</i>	24
Cornea S.	<i>The cooperation of local authorities with the state ones - a sine qua non condition of the efficient functioning of the public power in the state</i>	45
Cucurudza C.	<i>Promoting Gender Equality in Election Management Bodies</i>	53
Iatco M.	<i>Impact of the reform of the technical vocational education on the labor market in the Republic of Moldova</i>	67
Motpan C., Stejaru S.	<i>Theoretical Aspects of the Implementation and Compliance Processes of EU Policies at Member State level</i>	78
Solomon C, Rusnac Gh.	<i>Migration Policy of the Republic of Moldova in the Context of Public Administration Reform</i>	93
CHAPTER: POLITICAL SOCIOLOGY		198
Andrieș V., Ungureanu A.	<i>The correlation of ultras with political extremes in European countries</i>	108
Evstygneeva E.	<i>The army as an actor of political socialization in the contemporary realities of the Republic of Moldova</i>	116

<i>Zhurakovskaya L.</i>	<i>Educational migration to Ukraine: state, problems and prospects</i>	<i>127</i>
<i>Marcu M.</i>	<i>Radio news - a tool for reflecting political reality</i>	<i>144</i>
<i>Sivoplyasova S.</i>	<i>Russia in the system of international trafficking in women</i>	<i>152</i>
<i>Stepanov G.</i>	<i>Fields and strategic actions of the informational war</i>	<i>160</i>
CHAPTER: INTERNATIONAL RELATIONS		168
<i>Cebotari S.</i>	<i>Compliance with the "pacta sunt servanda" principle in the Russian Federation - Republic of Moldova relationship</i>	<i>168</i>
<i>Ejova C., Shopin I.</i>	<i>Peacemaking in the settlement of conflicts in the post-Soviet space: the example of the Abkhaz, Nagorno-Karabakh and Transnistrian conflicts</i>	<i>176</i>
<i>Sakovich V.</i>	<i>The system of innovative security: the algorithm of formation and functioning</i>	<i>192</i>
CHAPTER: BIBLIOGLOBUS & INFO		207
	<i>Results of the International Organization for Migration Competition 2017 for the best student scientific work on migration issues</i>	<i>207</i>

**COMPARTIMENTUL
PORTRETE ÎN MIȘCARE**

**UN ARHITECT ȘI EXPLORATOR AL ȘTIINȚEI POLITICE DIN
REPUBLICA MOLDOVA: ACADEMICIANUL GHEORGHE
RUSNAC LA 75 DE ANI**

Victor SACA

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Științe Politice și Administrative
Doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

Mihail GUZUN

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Jurnalism și Științe ale Comunicării, Departamentul Teoria și Practica Jurnalismului
Doctor în științe filologice, conferențiar universitar

This article is dedicated to the 75th anniversary of academician Gheorghe Rusnac. The authors examine four main steps in the scientific, didactic and managerial activity of the researcher, professor and manager Gh. Rusnac.

The first stage - the years 60-80, which we associate with the studies of Gh. Rusnac at the State University of Moldova, the Faculty of History (1965-1969), then the doctoral research at the Department of History of the respective university (1971-1974), and post-doctoral studies in history at the State Pedagogical University of Moscow (1984-1986).

The second stage - the 90s, with quantitative and qualitative new reflections in the formation and evolution of national political science, first related to the emergence of the new state - Republic of Moldova in 1991.

The third stage - the end of the 90's until the end of 2007, a qualitatively new period in the scientific field of the scientist and the rector of the State University of Moldova Gh. Rusnac, highly appreciated by the Academy of Sciences of Moldova. On 17 May 2000 for outstanding merits in the development of political science Mr. Gh. Rusnac is elected as a corresponding member of the Academy, and more than seven years, on April 3, 2007, he is already a member of the same Academy.

The fourth stage - the end of 2007 until now, which we share in two periods: a) the activity of Mr. Gh. Rusnac as Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Moldova In the Republic of Italy and Republic of

Malta (26.11.2007-22.12.2011) b) Vice-president of the Academy of Sciences of Moldova and senior scientific collaborator, Laboratory of Political Sociology, State University of Moldova.

Key words: university political science, national political science, doctor in history, doctor habilitat in history, rector of the University, extraordinary and plenipotentiary ambassador, correspondent member of the Academy, member of the Academy

Comunitatea universitară și academică din Republica Moldova și din afara ei cunoaște bine activitatea rodnică și îndelungată a academicianului Gheorghe Rusnac în domeniul științelor politice în general și istoriei politice în particular. Este savantul care printre primii în țară a sensibilizat și argumentat acum mai bine de un sfert de veac necesitatea recunoașterii și dezvoltării acestor științe în Republica Moldova, ca factor major și condiție fundamentală și iminentă de analiză și valorificare a unei practici sociopolitice complexe, contradictorii de tranziție de la un regim politic totalitar la unul democratic, de la un sistem politic unipartidist la unul pluripartidist, de la o republică sovietică unională la un stat democratic suveran și independent, de la o economie centralizată, de comandă, la una de piață. Viziunile Domniei sale asupra acestei necesități erau alimentate de cerințele obiective ale timpului de a atinge pe calea modernizării științei un grad eminent avansat de dezvoltare a statului și societății în schimbare, în general, și sistemului educațional, în particular. Anume modernizarea capitalului științific, dar și promovarea unui management eficient și unei politici științifice coerente în domeniu, axate pe susținerea continuă a cadrelor științifice, și era în opinia savantului Gh.Rusnac unica cale posibilă și eficientă de integrare a cercetărilor științifice în etosul social-economic, politic și cultural al țării, și ca urmare de consolidare a proceselor interconexe dintre știință și politică, știință și societate, știință și educație.

Fiind unul din primii cercetători entuziaști de orientare politologică din țară, alături de Alexandru Zavtur, Vladimir Aculai, Alexandru Roșca ș.a., ce profesau până la sfârșitul anilor 80 alte discipline socioumane (istoria, filosofia, comunismul științific), dl Gheorghe Rusnac a conștientizat la timp posibilitățile ce le poate oferi știința politică în soluționarea multiplelor probleme sociale ale tranziției și, totodată, în efectuarea unor expertize de calitate a fenomenelor și proceselor politice întru democratizarea și modernizarea statului și societății. Acest adevăr a devenit realitate în acele țări în tranziție spre democrație, în care factorul subiectiv întruchipat în activitatea celor mai avansați reprezentanți ai științelor sociale, inițiatori ai procesului de reformare, s-a manifestat activ în realizarea obiectivelor științifice, pe nou conformându-se cerințelor de susținere științifică a procesului reformativ din alte sfere ale vieții sociale.

Desigur, constituirea și evoluția științei politice în noile condiții ale țării noastre era un proces deloc facil (de la aparent la real, de la voalat la manifest, de la simplu la complex), anevoios, contradictoriu, cu multe semne de întrebare, care necesita nu doar voință și vocație, ci și profesionalism, cunoștințe, pricepere de-a crea și dezvolta câmpul teoretic-explicativ și operațional-tehnologic al științei respective. Mai mult, erau necesare calități și eforturi susținute de adaptare a câmpului respectiv la specificul practicii sociopolitice a noului stat. Atare calități le-a demonstrat și le demonstrează talentatul savant și profesor Gheorghe Rusnac (dar și cei care au activat și activează alături de el, care la-u susținut și îl susțin în continuare) pe tot parcursul activității sale științifice, pedagogice, manageriale.

Astăzi, la mai bine de 50 de ani de activitate a Domniei sale în domeniile respective, pot fi punctate câteva etape ale biografiei științifice, în viziunea noastră, destul de relevante pentru ai înțelege în profunzime contribuțiile aduse școlii superioare și comunității academice. Etape care, pe de o parte, au specificul lor valoric la capitolul acumulare și transformare civică și profesională, iar pe de altă parte, se disting prin corelații strânse ca formă și conținut, întruchipate în conexiunile diverselor activități ale cercetătorului, profesorului și managerului Gh.Rusnac.

Prima etapă – anii '60-80, pe care o asociem cu studiile la Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Istorie (1965-1969), apoi cu cercetările de doctorat la Catedra Istoria PCUS a USM (1971-1974), și ulterior de postdoctorat în domeniul istoriei la Universitatea Pedagogică de Stat din Moscova (1984-1986). După susținerea cu *bravo* a tezelor de doctor și doctor habilitat i se conferă gradele științifice, respectiv de doctor (1975) și doctor habilitat (1989) în istorie, specialitatea 07.00.01.

Crescut și maturizat spiritual în anii respectivi la *Alma mater*, dl. profesor Gh.Rusnac i-a fost devotat acesteia pe tot parcursul acestei etape (și celor ulterioare, în total mai bine de 40 de ani), prin activitatea sa de cercetător și îndrumător al tinerilor cercetători, precum și de cadru didactic, conferențiar, profesor universitar, secretar științific al Consiliului Specializat de susținere a tezelor de doctorat în istorie (1978-1983), prodecan (1980-1984). Prin diversele sale activități în cadrul acestei etape au fost puse bazele primelor sale realizări științifice, iar către sfârșitul anilor '80 bazele unor viziuni reformatoare radicale asupra sistemului științelor sociale.

Anume, către sfârșitul anilor '80 Domnia sa a fost primul istoric de talie națională din țară care a semnalat importanța și necesitatea politologiei drept obiect de studiu în sistemul de învățământ universitar și drept știință strict necesară pentru practica construcției statale de tip democratic. Astfel de atitudine față de știința politică nu era un tribut al modei de atunci (împărtășită de unii cercetători care aruncau demonstrativ carnetele de partid) adus măsurilor complexe

de democratizare a țării, pentru a critica regimul totalitar sovietic. Era o atitudine judicioasă a unui savant realist, determinată de buna cunoaștere a complexității noilor transformări sociale ce urmau să se realizeze în acele condiții grele de nesiguranță a primilor ani de independență a țării, și ce e foarte important, de ferma convingere că anume asimilarea noii științe va permite de a rupe mai ușor cu trecutul totalitar și, totodată, de a-l evalua pe acesta pentru a diminua reproducerea unor norme, tradiții, obiceiuri etc. ale sale (depășite de timp) în anevoioasele procese și relații de tip nou, democratic.

Poziția dlui Gheorghe Rusnac vis-a-vis de importanța științei politice pentru sistemul universitar în contextul noilor transformări sociale, manifestată deschis în acei ani grei de cotitură pentru științele sociale din țară, se regăsește în cel mai semnificativ eveniment al etapei respective - crearea primei Catedre de Politologie din republică, în 1989, la Universitatea de Stat din Moldova. Aceasta era una din primele catedre de politologie (alături de cea de la Universitatea din Leningrad, apoi și de la Universitatea „M.Lomonosov” din Moscova) din Uniunea Sovietică. Astfel, la finele primei etape are loc începutul instituționalizării politologiei în Moldova, început legat de Universitatea de Stat din Moldova, la care și-a adus aportul său savantul Gh.Rusnac.

A doua etapă – anii '90, cu reflecții cantitative și calitative principial noi în constituirea și evoluția științei politice naționale, reflecții legate mai întâi de apariția în 1991 a noului stat – Republica Moldova. Urmărind în acest context corelația activității cercetătorului, dar și profesorului universitar Gheorghe Rusnac (titlu științifico-didactic obținut de Domnia sa în ianuarie 1992) cu evoluția științei politice moldovenești, constatăm o semnificație triplă a acestei corelații.

În primul rând, chiar de la bun început, el vedea rostul științei politice atât în câmpul sistemului educațional universitar, cât și în câmpul practicii transformărilor politice și în cel al evaluării acestor transformări. În al doilea rând, dl Gh.Rusnac sesiza aceste trei câmpuri de rol ale științei politice într-o legătură indispensabilă, drept câmpuri complementare. În al treilea rând, complementaritatea acestor câmpuri ale științei politice era percepută drept factor ce determină maturizarea segmentului umanitar al sistemului de învățământ universitar în noile condiții, pe de o parte, și raționalizarea sub influența științei politice a practicii politice și a unei evaluări adecvate a acesteia, pe de altă parte.

O pondere manifestă a corelațiilor enunțate observăm deja în anii 1990-1993 când dl Gheorghe Rusnac este numit șef al primei Catedre de Politologie din țară. În aceste condiții capacitățile sale analitice percep rostul politologiei mult mai larg decât limitele instituționale ale USM, ca știință și disciplină didactică necesară pentru întregul spațiu științific moldav, orientată spre evaluarea echidistantă a procesului transformator din sfera politică general-națională. El pledează pentru instituționalizarea științei politice în toate instituțiile superioare de învățământ din țară.

Astfel, la începutul anilor '90, după exemplu USM, se întreprind pași concreți de instituționalizare a științei politice în întreg sistemul de învățământ superior din Moldova și, respectiv, de pregătire și predare a cursului normativ de politologie și în alte universități. În majoritatea acestora, prin căutări insistente și anevoioase, se creează catedre de politologie.

Desigur, funcționarea noilor catedre depindea mai întâi de nivelul profesional al cadrelor didactice, de capacitățile acestora de a se adapta mai eficient la cerințele de asimilare și predare a noii discipline, subiect căruia profesorul, șef catedră de Politologie de la USM Gheorghe Rusnac i-a acordat o atenție sporită. El a contribuit substanțial la formarea unei echipe profesioniste de politologi la USM (profesorul A.Zavtur, conferențiarii D.Strah, V.Moșneaga, P.Fruntașu, D.Ilașciuc, V.Cujbă, V.Saca ș.a.), devotate cauzei științifice și didactice, care participa activ la realizarea inițiativelor de reformare a învățământului universitar. Grație acestei echipe, de la începutul anilor '90 și pe parcursul întregului deceniu, cu participarea nemijlocită a dlui profesor Gh.Rusnac, au fost elaborate și publicate două cursuri universitare de prelegeri la politologie. În ambele se conținea o analiză epistemologică, axiologică, praxiologică și conceptual-metodică de tip nou a fenomenului politic, descătușată de dogme și ideologisme, axată pe norme, acțiuni și relații complementare, pe interpretări ale științei politice ca știință multiparadigmatică, strâns legată de alte științe. În elaborarea acestor cursuri autorii sau familiarizat cu realizările științei politice occidentale, ajustându-le într-o manieră creativă la specificul Moldovei, inclusiv la specificul specialităților de la USM.

Cea mai semnificativă realizare a Catedrei de Politologie a Universității și personal a șefului de catedră din prima jumătate a anilor '90 este menținerea neschimbată a statutului ei de subdiviziune politologică universitară, rezistența la provocările sociopolitice ale tranziției, inclusiv ale atitudinii departe de a fi rațională a factorului de decizie față de științele sociale în general și cele politice în particular. Este cunoscut faptul, că catedrele similare de la alte instituții superioare de învățământ din țară nu au rezistat la presiunile din partea puterii, în particular, din partea celor ce elaborau și promovau politica științifică în domeniul științelor sociale. Drept rezultat, către mijlocul anilor '90 aceste catedre au fost comasate cu alte catedre de științe sociale în catedre de științe socio-umane care funcționează astfel până în prezent.

Un alt eveniment important din prima jumătate a anilor '90 asupra căruia dl Gh.Rusnac a avut o influență decisivă ține de crearea la USM a primelor grupe de specialitate, care au pus bazele pregătirii cadrelor politologice din Republica Moldova și respectiv unui sistem național în acest domeniu. Atare eveniment a fost inițiat și susținut de către dl Gh.Rusnac deja în trei ipostaze ale sale: de cercetător, profesor și Rector al USM, numit în această funcție în iulie 1993. Tot în acest an, la inițiativa Catedrei de Politologie, cu susținerea Rectorului

USM, la Facultatea de Istorie a Universității, în bază de concurs la buget, a fost creată o grupă academică la specialitatea „istoria și politologia”. Iar în 1994 în cadrul aceleiași facultăți s-a deschis deja secția științelor politice la care înmatricularea se făcea la 3 specialități: „politologie și istorie”, „politologie și drept”, „relații internaționale”, fapt ce a lărgit considerabil câmpul de dezvoltare a științei politice în Universitate și, respectiv, de colaborare între profesorii de politologie și istorie, politologie și drept, politologie și teoria relațiilor internaționale.

Or, secția respectivă nu făcea față pe deplin necesităților crescânde de pregătire a cadrelor politologice în țară. A devenit oportună deschiderea în Universitate a unei facultăți speciale în domeniu, deziderat solicitat inclusiv de structurile politice și de stat, Centrele analitice independente, partidele și mișcările politice.

Sensibilizarea acestei oportunități era legată în primul rând de personalitatea savantului, profesorului și managerului Universității Gheorghe Rusnac. Venirea Domniei sale, reprezentant al științei politice, în funcția de Rector al Universității de Stat din Moldova a ridicat considerabil autoritatea acestei științe în instituția respectivă, dar și în alte instituții de învățământ și academice din țară. Astfel, sau intensificat și diversificat legăturile interuniversitare între reprezentanții științei politice din Moldova, precum și între cecetătorii politologi de la USM și cei de la Academia de Științe a Moldovei. Aceasta se observă în special începând cu anul 1995 când Rectorul USM este ales în calitate de Președinte al Consiliului Rectorilor instituțiilor de învățământ superior din Republica Moldova și membru asociat al Prezidiului Academiei de Științe a Moldovei.

Activitatea de manager universitar și interuniversitar a dlui Gheorghe Rusnac a amplificat și mai mult preocupările sale cu privire la destinul și perspectiva științei politice la USM, fapt ce a condus la fondarea în anul 1995, conform Ordinului Rectorului USM din 20 iunie, cu începere de la 30 iunie, a Facultății de Științe Politice și Administrative [1, p.391], denumită ulterior (2001) Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative (FRIȘPA). Această instituție a fost prima cu profil politologic în ipostază de facultate din Republica Moldova, pentru care perioada de mai bine de 22 de ani de existență a transformat-o într-o instituție-cheie în pregătirea cadrelor didactice de specialitate, dar și în dezvoltarea științei politice moldovenești per ansamblu. Specialitățile ce le oferea noua facultate la începuturile sale țineau de „politologie”, „politologie și instruire juridică”, „administrație publică”, „relații internaționale”.

La edificarea Facultății ca centru al științei politice din țară și-au adus aportul profesorii Gh.Rusnac, A.Zavtur, conferențiarii V.Moșneaga, D.Strah (primul decan al Facultății), V.Beniuc, D.Ilașciuc, P.Fruntașu și alții. Astfel, prin cercetările efectuate în cadrul Catedrei de Politologie, ei au contribuit la instituționalizarea științei politice universitare în dimensiuni de facultate, dar și la consolidarea și dezvoltarea de mai departe a acesteia, antrenând și pregătind

noi cadre de cercetători în domeniu, inclusiv de la alte facultăți ale Universității – Jurnalism și Științe ale comunicării, Istorie. O contribuție aparte în acest sens a avut-o managerul și savantul Gh.Rusnac.

Spre sfârșitul anilor '90 – începutul anilor 2000 știința politică universitară avea deja format un nucleu de entuziaști (Gh.Rusnac, A.Zavtur, V.Moșneaga, V.Cujbă, V.Saca, V.Moraru, C.Marin, C.Solomon, A.Roșca, Iu.Gorincioi, T.Spinei, T.Turco ș.a.) bine pregătiți în domeniu, care o dezvoltau și o promovau activ atât în *Alma mater* și în țară, cât și peste hotare, creată o bază instituțională și de cadre bine determinată. Corpul profesoral al Facultății număra atunci peste 60 persoane, inclusiv 2 membri corespondenți ai AȘM, 4 doctori habilitați și 22 doctori în științe [2, p.17].

A treia etapă – sfârșitul anilor '90 până în 2007 – calitativ nouă în plan științific și didactic. Atunci, la insistența profesorului și Rectorului Gh.Rusnac, are loc procesul amplificării științifice a efectivului Facultății, includerii tot mai active în lumea științei politice a multor cadre de vârstă medie și tânără – V.Teosa, V.Borș, R.Tanasă, C.Mînăscuță, A.Margarint, A.Morozan, M.Bulova, E.Anghel, I.Bucătaru, R.Gorincioi, V.Andrieș, R.Svetlicinîi, S.Cebotari, C.Covalî (Ejov), R.Rusu ș.a. Astfel, la cei 10 ani ai săi (2006) FRIȘPA antrena în activitatea științifică deja 133 cadre [3] de la 4 catedre ale sale – Științe Politice și Administrative, Relații Internaționale, Științe Juridice, Limbi Stăine Aplicate – și de la laboratorul științific “Sociologia politică”. Din ele distingem 2 membri corespondenți ai AȘM, 6 doctori habilitați, 25 doctori în științe[3]. Deci, potențialul științifico-didactic al Facultății a crescut pe parcursul unui deceniu mai bine de două ori.

Acest potențial științific, de o calitate relativ înaltă, era determinat în mare măsură de capacitățile instituției doctorantură și postdoctorantură în domeniul științelor politice (instituție inaugurată de către savantul și profesorul Gheorghe Rusnac), dar și de cea a competitorilor. Pregătirea cadrelor științifice s-a intensificat odată cu crearea în 1998 pe lângă USM a Consiliului Științific Specializat în filosofie și politologie (primul Consiliu din țară abilitat cu dreptul de examinare a tezelor de doctorat în domeniul științelor politice), a cărui președinte a fost Gh.Rusnac. Acest Consiliu a funcționat până la sfârșitul lui 2003, perioadă în care la specialitatea “Teoria și istoria politologiei; instituții și procese politice” au fost elaborate și susținute 15 teze de doctorat, inclusiv 8 teze de doctor în științe politice (C.Kling, C.Manolache, T.Spinei, J.Stepanova, V.Borș, G.-L.Voicu, C.Mînăscuță, R.Tanasă) și 7 teze de doctor habilitat în științe politice (V.Beniuc, V.Moșneaga, V.Moraru, V.Saca, C.Marin, C.Solomon, A.Roșca)[4].

În anii 1998-2003 majoritatea specialiștilor în politologie de la FRIȘPA și de la alte facultăți ale USM au susținut tezele de doctorat în Consiliul sus-menționat al Universității. Dintre acestea în Consiliul respectiv și-au susținut tezele

7 doctori habilitați în științe politice din cadrul USM, patru din care reveneau Facultății, în particular Catedrei de Politologie.

În cadrul celei de a treia etape, de la sfârșitul anului 2003 – începutul anului 2004, pregătirea cadrelor științifice din țară, inclusiv în domeniul politologiei, relațiilor internaționale, administrației publice, este supusă unor transformări esențiale. Anume atunci începe reformarea sistemului de evaluare și atestare a cadrelor, se elaborează și se aprobă un nou Regulament cu privire la conferirea gradelor științifice și titlurilor științifice și științifico-didactice în Republica Moldova. Senatele universitare obțin dreptul de a institui Consilii Științifice Specializate și de a desemna Seminare de Profil la specialitățile corespunzătoare. Conform art.6 al Regulamentului, Consiliile Științifice Specializate, ca verigă principală a CSA în atestarea cadrelor științifice, se organizează *ad-hoc* pentru fiecare teză în parte. Se admite examinarea de unul și același C.Ș.S. (în ședințe aparte) a două teze de doctor ce țin de aceeași specialitate și au teme adiacente [5, p.5]. Aceste și alte modificări ale procesului de organizare și susținere a tezelor de doctorat au avut drept scop ridicarea nivelului calității de pregătire și atestare a cadrelor științifice.

În temeiul Hotărârii Prezidiului C.S.A.din 25.12.2003, luată în baza demersului Senatului USM din 30.10.2003, avizat de către Comisia de experți în politologie, sociologie, filosofie și istorie, Comisia Superioară de Atestare (reorganizată ulterior în Consiliul Național de Acreditare și Atestare) a adoptat la 23 ianuarie 2004 Ordinul nr.58 [6] de instituire în cadrul USM a Consiliului Științific Specializat DH 30-23.00.01- 25.12.03 (Președinte – Dl. Gh.Rusnac, Secretar științific – Dl. V.Saca) la *specialitatea 23.00.01 – Teoria și istoria politologiei: instituții și procese politice*, reorganizată pe parcursul anului în “*Teoria, metodologia și istoria politologiei; instituții și procese politice*”. Tot prin acest Ordin a fost *aprobată* și componența de bază a Seminarului Științific de profil la specialitatea respectivă (Președinte – Dl.V.Moșneaga, secretar științific – Dna A.Roșca). Ulterior Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare a aprobat și componența Seminarului Științific de profil la *specialitatea 23.00.04 – Teoria și istoria relațiilor internaționale și dezvoltării globale* (Președinte – Dna V.Teosa, secretar științific – Dna S.Cebotari), care la fel în rezultatul examinării și dezbaterii tezelor de doctorat le recomanda pentru susținere publică în Consiliul Științific Specializat în științele politice de la USM.

Desigur, noile cerințe privind reformarea procesului de pregătire și atestare a cadrelor științifice din țară a mobilizat la maximum eforturile politologilor de la USM în vederea modernizării activității științifice. Un răspuns adecvat la aceste cerințe aparține Consiliului Științific Specializat în domeniul științelor politice în frunte cu Gh.Rusnac. Activitatea acestei structuri științifice de la USM se caracterizează prin următoarele trăsături:

Unu, un merit deosebit în orientarea Consiliului spre o nouă calitate de pregătire a cadrelor în domeniul politologiei la USM revine domnului Gh.Rusnac. Autoritatea Dumnealui în calitate de Președinte al Consiliului Științific Specializat a ridicat considerabil imaginea structurii respective, științei politice universitare per ansamblu. Acest adevăr îl deducem nu doar din activitatea Domniei sale de manager a unei instituții cu tradiții științifice și cu un nivel avansat de știință. Determinanta erau atunci realizările științifice personale ale savantului în politologie Gh.Rusnac. Ele devenise deja general recunoscute de către cel mai înalt for științific al țării – Academia de Științe a Moldovei. Astfel, la 17 mai 2000, pentru merite științifice deosebite, Domnia sa este ales în calitate de membru corespondent al AȘM la specialitatea științe politice (politologie). Iar aproximativ peste 7 ani, la 3 aprilie 2007, Gh.Rusnac este ales deja membru titular al AȘM la aceeași specialitate. Aceste evenimente deosebite pentru știința politică universitară și națională denotă contribuțiile lui remarcabile în dezvoltarea științelor politice, care vizau în mod direct și activitatea Domniei sale în calitate de Președinte al Consiliului Științific Specializat în domeniul respectiv, activitate ce a durat până la sfârșitul anului 2007 când Gh.Rusnac este desemnat de către Guvern în funcția de Ambasador al Republicii Moldova în Italia.

Doi, un accent special în activitatea Consiliului s-a pus pe creșterea responsabilității științifice a personalului antrenat în cercetare, și a celor ce ghidează în mod permanent investigațiile științifice. În acest context este semnificativă activitatea dlui Gh.Rusnac atât ca savant, cât și ca manager al Universității. În ambele ipostaze Dumnealui iniția și convoca diverse întruniri ale oamenilor de știință de la USM și alte instituții din țară, precum și întruniri ale conducătorilor și consultanților științifici cu doctoranzii și postdoctoranzii, la care erau profund analizate problemele în domeniu și, respectiv, luate deciziile necesare pentru creșterea eficienței în cercetare.

Trei, la ședințele Consiliului dominantă din partea savantului și managerului Gh.Rusnac era stăruința de a crea și a menține o atmosferă științifică constructivă, liberă de orice impuneri și dominări absolute a unor puncte de vedere, de element autoritar în dezbateri. Era o atmosferă bazată pe respectarea diferitor opinii, inclusiv a tinerilor savanți. Remarcăm acest adevăr în mod special, fiindcă noi am avut ocazia de a ne convinge personal de efectele pozitive ale acelei atmosfere științifice creative ce exista pe parcursul pregătirii și desfășurării ședințelor publice de susținere a tezelor de doctorat. În persoana dlui profesor și academician Gh.Rusnac tinerii cercetători se bucurau și continuă să se bucure de susținere și încurajare chiar și în cele mai grele situații.

Patru, activitatea în cadrul Consiliului Științific Specializat era orientată de către președintele Gh.Rusnac spre o strânsă colaborare cu Seminarele Științifice de profil la specialitățile respective (el personal este membru al ambelor Seminare de profil), cu colectivul Catedrelor Științe Politice, Relații Internațio-

nale, Științe Administrative a USM, precum și cu specialiștii de profil de la alte catedre ale Universității și de la alte instituții din țară (inclusiv instituții de învățământ, științifice, mass media, diplomatice, militare) și de peste hotare.

În anii 2004-2007 (perioadă în care în calitate de Președinte al CȘS a fost dl Gh.Rusnac) în ședințele de susținere publică a tezelor de doctorat la *specialitățile 23.00.01 – Teoria, metodologia și istoria politologiei: instituții și procese politice, și 23.00.04 – Teoria și istoria relațiilor internaționale și dezvoltării globale* au fost susținute 15 teze de doctor și 2 teze de doctor habilitat în științe politice. Iar în întreaga perioadă de existență a acestui Consiliu (anii 2004-2012) și a celor desemnate și organizate ad-hoc de către Seminarele de Profil au fost susținute respectiv 36 teze de doctor și 3 teze de doctor habilitat [7].

Susținerii tezelor la ședința Consiliului Științific Specializat, le-a premers dezbateri aprinse la ședințele Catedrei și a Seminarilor de profil. Devenite deja tradiționale, astfel de dezbateri, mobilizează la maximum colectivele Catedrei (Departamentului) și Seminarilor Științifice de profil. În particular, gradul relativ înalt de activism al membrilor celor două Seminare demonstrează, că la ele participă întreaga echipă, specialiști de la Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative și de la alte facultăți ale USM, dar și de la alte instituții din țară.

Funcționarea la USM, în ultimii 15 ani, a Consiliilor Științifice Specializate de susținere a tezelor de doctor și doctor habilitat în științe politice a contribuit substanțial la maturizarea Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative și, desigur, la creșterea autorității științei politice universitare și naționale.

A patra etapă – noiembrie 2007 până în prezent – etapă în care activitatea academicianului Gh.Rusnac o delimităm în două perioade: a) cea de Ambasador extraordinar și plenipotențiar al Republicii Moldova în Republica Italiană (26.11.2007-22.12.2011) și de Ambasador extraordinar și plenipotențiar al Republicii Moldova în Republica Malta (20.06.2008-22.12.2011); b) Vice-președinte al Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei; Vice-președinte al Academiei de Științe a Moldovei; Colaborator științific superior, Laboratorul de sociologie politică, Universitatea de Stat din Moldova (2012-până în prezent). Aflându-se în aceste funcții importante – diplomatice și academice – dl academician Gh.Rusnac și-a continuat conform specificului funcțional activitatea în domeniul științelor politice. Odată cu revenirea în Patrie și cu numirea în înaltele funcții ale AȘM Domnia sa și-a adus un aport substanțial la consolidarea colaborării între Academie și instituțiile superioare de învățământ, inclusiv cu Universitatea de Stat din Moldova. El a continuat activitatea în Consiliile Științifice Specializate și Seminarele de profil de la FRIȘPA. De asemenea, a condus activitatea științifică a doctoranzilor și postdoctoranzilor.

Prin activitatea Consiliilor Științifice Specializate o importanță științifică majoră pentru facultate, universitate și țară o are fondarea școlii politologice în frunte cu membru titular al AȘM, doctor habilitat, profesor universitar Gh.Rusnac. De rând cu școala politologică de la Academia de Științe a Moldovei, școala politologică formată de dl. Gh.Rusnac la USM a devenit centru al științei politice naționale din sistemul universitar al Republicii Moldova, determinând în mare măsură calitatea nu doar a teoriei politice și instruirii universitare în domeniul respectiv, ci și pe cea a transformărilor politice din țară pe calea democratizării și modernizării. E important faptul că această școală s-a format treptat, pe parcursul anilor '90 până în prezent, odată cu acumularea cunoștințelor și experienței în domeniu, cu îmbinarea teoriei și practicii, cu folosirea rațională a valorilor occidentale și, desigur, cu sensibilizarea necesităților dezvoltării statului și societății moldovenești.

Discipolii academicianului Gheorghe Rusnac au devenit 8 doctori și 10 doctori habilitați în științe politice (vezi Tab.), persoane care activează în diferite domenii (sistemul de învățământ universitar, instituții academice, diplomatice, militare, media) din Republica Moldova și din alte țări, promovând în practică valorile și tradițiile școlii în care sau format ca cercetători.

Tab. Lista persoanelor care au susținut tezele de doctorat în științe politice sub îndrumarea dlui Gheorghe Rusnac, academician, doctor habilitat, profesor universitar[8, p.31-32]

Nr.	Numele, prenumele	Denumirea temei	Data, anul susținerii
Teze de doctor			
1.	Lipciu Ion	Constituirea pluripartidismului în Republica Moldova	01.11.1995
2.	Chistruga Ilarion	Problema apariției și dezvoltării societății civile	25.09.1997
3.	Manolache Constantin	Securitatea ecologica: probleme politico-militare	28.12.1998
4.	Spinei Tudor	Teoria relațiilor internaționale: unele aspecte metodologice și structurale	18.12.1999
5.	Tănase Ruslan	Comportamentul electoratului din Republica Moldova: determinante, mecanisme, modele	21.05.2003

6.	Mănăscuță Cezar	Simbolurile politice-modalități de identificare națională (studiu politologico-istoric)	25.06.2003
7.	Cozma Artur	Diplomația Republicii Moldova în perioada anilor 1944-2001	30.05.2007
8.	Putină Natalia	Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz Yeri) în contextul procesului politic din Republica Moldova: general și particular	21.12.2012
Teze de doctor habilitat			
1.	Beniuc Valentin	Instituționalizarea puterii politice totalitare în Moldova post-belică: esența și specificarea	02.02.1999
2.	Moșneaga Valeriu	Dimensiunile instituționale și umane ale proceselor migraționiste în Moldova	30.06.1999
3.	Moraru Victor	Mass-media și politica în societatea contemporană (studiu teoretico-analitic)	29.06.2001
4.	Saca Victor	Interesele și relațiile politice în condițiile tranziției democratice	23.01.2002
5.	Marin Constantin	Societatea civilă: abordări clasice și reconsiderări moderne	04.04.2002
6.	Solomon Constantin	Instituționalizarea și evoluția sistemului politic democratic în Republica Moldova	23.10.2002
7.	Roșca Alla	Impactul comunicării politice	29.12.2003

		asupra democratizării societății	
8.	Sacovici Vasile	Антиглобализм: причины, сущность и основные формы	04.04.2005
9.	Varzari Pantelimon	Elita politică și birocrăția în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova)	28.03.2014
10.	Manolache Constantin	Politica de construcție militară în Republica Moldova: repere teoretico-metodologice și valențe practice	15.04.2016

Astăzi, în școala politologică a academicianului Gh.Rusnac sunt antrenate noi forțe, doctoranzi și postdoctoranzi. Ei continuă bunele tradiții ale cercetărilor științifice în domeniu de la FRIȘPA și de la USM în general.

Cercetările politologice și interdisciplinare ale dlui Gh.Rusnac și ale discipolilor săi sunt bine cunoscute opiniei științifice naționale și internaționale. După conținut ele pot fi considerate de pionierat în domeniile: stasiologiei, structurii politice a statului, puterii politice, sistemului politic, democrației, sistemului electoral și scrutinului, migrației, tranzitologiei, intereselor și relațiilor politice, comunicării politice, conexiunii între politologie și medialogie, apariției și dezvoltării societății civile, problematicii politico-militare a securității ecologice, globalisticii ș.a. În baza acestor căutări științifice au fost elaborate și editate un șir de lucrări de autor: monografii, documente și materiale, dicționare, manuale, broșuri și alte publicații ce constituie un suport informațional solid, un amplu material teoretico-empiric și metodic. În calitate de savant și profesor universitar dl Gh.Rusnac are publicate mai bine de 300 lucrări științifice în domeniul științelor politice, inclusiv 50 monografii, manuale și materiale didactice, dicționare, culegeri de documente, precum și un număr semnificativ de articole în reviste științifice de specialitate din țară și de peste hotare.

Aportul academicianului Gh.Rusnac la dezvoltarea științelor politice este semnificativ și prin participarea la numeroase foruri științifice naționale și internaționale (precum și la organizarea lor): conferințe, simpozioane, seminare, sesiuni. Pe baza materialelor prezentate de Domnia sa și discipolii săi au fost editate culegeri tematice deosebit de valoroase în plan științific și informativ pentru școala superioară, instituțiile științifice de profil din țară și de peste hotare.

O importanță aparte în dezvoltarea științelor politice o are editarea revistelor științifice. Prin intermediul acestora, consideră pe drept academicianul Gh.Rusnac, are loc popularizarea teoriilor științifice, ideilor în rândurile comunității, oamenii de știință din țară sunt la curent cu ultimele realizări în domeniul științific ce-i interesează, iar comunitatea științifică internațională poate lua cunoștință de lucrările savanților noștri[9, p.13]. În acest context, realizările științelor politice de la USM și-au găsit expresie în mare măsură pe paginile Analelor Științifice ale instituției date (astăzi Revista științifică „STUDIA UNIVERSITATIS”), a căror redactor-șef a fost mult timp savantul Gh.Rusnac.

Una din cele mai cunoscute în Republica Moldova și peste hotarele ei reviste, editată la USM, a cărui fondator și redactor-șef a fost și este în prezent Gh.Rusnac, e revista „MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)”. Apariția acesteia în 1993 și evoluția ei de mai departe a contribuit substanțial la devenirea mai întâi a Catedreide Politologie, apoi și a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative în ansamblu, fapt consemnat și în alte publicații[10]. Fiind în felul său, pe parcursul celor aproape două decenii și jumătate de căutări științifice, cartea de vizită a Catedrei (Departamentului), mobilul creșterii calitative a efectivului acesteia, revista s-a transformat din 2004 în ediție științifică a Facultății și Universității. Mai mult ca atât, prin cele 78 de numere ale sale, editate până la moment, revista „MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)” a devenit în plan național unica și cea mai prestigioasă în domeniul politologiei, creând o imagine pozitivă științei politice nu numai din universitate, ci și din întreaga țară. Ea apare astăzi ca revistă a Asociației moldovenești de știință politică, a Universității de Stat din Moldova și a Universității de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”.

Activitatea științifică a academicianului Gh.Rusnac cuprinde și o muncă asiduă de consultanță, expertiză, inclusiv în Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare. Domnia sa este Președinte al Comisiei de experți în politologie, administrație publică și științe ale comunicării, Membru al Comisiei de experți în istorie, drept și științe ale educației, Membru al Comisiei de experți pentru atestarea și acreditarea organizațiilor din sfera științei și inovării, Membru al Comisiei de expertiză unificată în domeniul științelor sociale, Redactor-șef al revistei „MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), Membru al Colegiului de redacție „Revista militară”.

Prestigiul științific al academicianului Gheorghe Rusnac e atestat de diverse distincții, premii ale Republicii Moldova: „Premiul Prezidiului Academiei de Științe a Moldovei” (1993), Ordinul „Gloria muncii”(1996), Ordinul Republicii (1999), Ordinul „Cuviosului Paisie Velicikovski”,rangul II, Mitropolia Chișinăului și Întregii Moldove (2007) și distincții internaționale: Ordinul „Ordre National de Legion d’Honneur” (1998, Franța).

* * *

P.S.: Prezentul, cu fiecare clipă trăită, devine trecut. De fapt, după cum spunea un mare gânditor, prezentul are trei dimensiuni: (1) prezentul trecut, (2) prezentul prezent și (3) prezentul viitor.

Lucrând și aflându-ne mulți ani în preajma academicianului Gheorghe Rusnac, am înțeles că domnia sa trăiește și a activat întotdeauna în perimetrul exigenței tuturor dimensiunilor temporale menționate mai sus, adică cu respect față de trecut, fiind exigent față de prezent și purtând responsabilitate pentru viitor. Istoria nu poate fi rescrisă, ea este așa cum a fost, or cine poate să cunoască mai bine acest adevăr decât un istorician?! Dar ea, istoria nici nu poate fi demolată, în ea nu se cuvine a da cu piciorul, crezând că de la **noi** începe adevărata ...istorie. E adevărat, prezentul îl făurim **noi**, dar nu numai întru binele nostru, dar și pentru binele generațiilor care ne vor urma. Poate că anume în primul rând pentru ei.

În această ordine de idei ne vom referi doar la un exemplu, concludent în viziunea noastră. În 1993 la Universitatea de Stat din Moldova a fost declanșat un amplu proces de reorganizare pe principii moderne a învățământului universitar, de restructurări radicale ale întregului sistem universitar, proces conceptualizat pe termen lung de integrare în câmpul universitar universal. Rectorul Gheorghe Rusnac a considerat aderarea Republicii Moldova la Procesul de la Bologna ca pe un factor determinant în ridicarea calității predării-învățării, ceea ce presupunea implementarea sistemului de credite universitare, abordarea curriculară a procesului de instruire etc. Alinierea Universității de Stat din Moldova la standardele europene reclamau transformări de esență, în primul rând în sectoarele: formativ; tehnologii informaționale; științific; relații internaționale; activitatea economico-financiară; organigrama universitară.

Dar toate aceste activități n-au pornit de la punctul „zero”. Evaluarea sistemului de învățământ universitar s-a făcut **în baza experienței acumulate** pe parcursul perioadei consumate până atunci, luându-se tot ce este avantajos pentru introducerea în sistemul universitar național standardele europene și aceasta făcându-se cu gândul la destinul a zeci și zeci de mii de tineri și tinere, la ziua de mâine a țării. Adică la viitor.

Ținem să evidențiem încă un principiu de viață al omagiatului nostru, pe care sperăm să-l fi intuit aievea. Se afirmă că foarte multă lume are drept călăuză următorul deziderat: trebuie să faci ceea ce-ți place ție, ceea ce este apropiat sufletului propriu, ceea ce este în concordanță cu aspirațiile și convingerile tale.

Poate că o fi anume așa. Dar se pare că pentru academicianul Gheorghe Rusnac acest principiu ar avea o altă formulă, la prima vedere simplă de tot: **ceea ce faci, ceea ce ești obligat să faci trebuie să-ți placă**. Adică de fiecare dată este necesar să depui eforturi și să demonstrezi responsabilitate, deoarece misiunea primordială, - atât a cercetării cât și a învățământului universitar, - este de a

crea potențialul intelectual al țării care să-și aducă contribuția din plin la prosperarea societății. Iată de ce atunci când s-a lovit de comportamente iresponsabile, dl Gheorghe Rusnac a fost de fiecare dată intransigent, uneori dur poate, față de persoanele respective. N-a acceptat și nu acceptă lucrul „făcut pe jumătate”. Dar a mai știut să mobilizeze subalternii, colegii de lucru la „fapte frumoase”, să adune în jurul său oameni care să-l înțeleagă, care să fie convinși în cele din urmă de justețea și utilitatea sarcinilor înaintate.

Un exemplu, poate secundar la prima vedere, dar despre care s-a scris mult și în presă. Ne referim la gardul din jurul Universității.

Într-un interviu acordat cu mai mulți ani în urmă săptămânalului „Timpul” cu ocazia aniversării a 55-a a Universității de Stat din Moldova la întrebarea: „Sunteți celebru pentru insistența cu care faceți anumite lucruri, inclusiv acest gard...”, rectorul Gheorghe Rusnac răspunde: „La noi în sat, dacă este o casă fără gard, se spunea că acolo trăiește ori o familie de bețivi, ori o vădană săracă. O instituție de învățământ este și ea o gospodărie. De fapt, astăzi, noi revenim la ceea ce a fost cândva: în 1965, când am venit la USM, Facultatea de Litere era împrejmuțată de un gard metalic, cu fundament de piatră, iar în fața ei era un havuz.

După ce, prin anii '70, cineva a ordonat ca gardul să fie dat jos, iar havuzul să fie umplut cu pământ și să se sădească un liliac, universitatea a rămas deschisă în fața tuturor vânturilor și tuturor trecătorilor; dimineața erau plimbați și câinii pe gazonul din fața ei. Acum aici va funcționa havuzul, vom sădi copaci și arbuști...”.

Tot din același interviu am mai desprins un principiu de viață al dlui Gheorghe Rusnac. La întrebarea, dacă s-au făcut, în anumite situații mai mult sau mai puțin critice, presiuni asupra domniei sale, urmează următorul răspuns: „Sunt un om cu care e imposibil și inutil să vorbești de pe poziții de forță, bătând cu pumnul pe masă”.

...75 de ani. ...Ani trăiți cu dăruire și demnitate.

Bibliografie

1. Istoria Universității de Stat din Moldova (1996-2006).- Chișinău, 1996.
2. Cujbă V. Pledoarie pentru libertate și afirmare. // Republica Moldova la începutul mileniului III: realități și perspective. - Chișinău: USM, 2001.
3. Arhiva catedrelor FRISPA pentru anul 2006.
4. Arhiva Consiliului Științific Specializat DH 23.98.60 de pe lângă Universitatea de Stat din Moldova, anii 1998-2003.
5. Regulamentul cu privire la conferirea gradelor științifice și titlurilor științifice și științifico-didactice în Republica Moldova. - Chișinău, 2004.
6. Arhiva Consiliului Național de Acreditare și Atestare a Republicii Moldova.

7. Arhiva Consiliului Științific Specializat DH 30. 23.00. 01 - 25.12.03, anii 2004-2012.
8. Saca V. Savantul Gheorghe Rusnac și știința politică în Republica Moldova: reflecții și contribuții. // Academicianul Gheorghe Rusnac: Bibliografie. - Chișinău: Institutul de Studii Enciclopedice al Academiei de Științe a Moldovei, 2012.
9. Rusnac Gh. Știința politică în Republica Moldova la etapa actuală. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). - Chișinău:USM, nr.2 (XXXVII), 2007.
10. Saca V., Rusnac Gh. Cercetare și tradiție politologică: la 10 ani ai MOLDOSCOPIEI. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XXI. Chișinău, 2003, p.148-158

11.11.2017

COMPARTIMENTUL
GUVERNAREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAREA PUBLICĂ
FORMALIZAREA PARTENERIATULUI DE COLABORARE
DINTRE INSTITUȚIILE SOCIETĂȚII CIVILE ȘI AUTORITĂȚI-
LE APL ÎN DEZVOLTAREA COMUNITĂȚILOR LOCALE

Carolina BUDURINA-GOREACII

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale, Secția Limbi Străine Aplicate
Magistru în Științe Politice, doctorandă, lector

For over 25 years political representatives and actors of civil society institutions strive to apply the basic principles of participatory democracy. However, this is a process that requires time, resources and cooperation of all involved actors. It is also required to have an effective coordination between local public administration (LPA) authorities and civil society institutions in decision-making process, which can be achieved through public hearings, referendums, consultations, and the decisions taken to address local issues.

Thus, this article examines the cooperation partnership between the civil society institutions and the LPA authorities in the light of the international and national normative acts regulating the possibilities of citizens' involvement in public affairs. In particular, it is analysed the context and the degree of participation of the Moldovan civil society institutions in the social and political dialogue

Valoarea instituțiilor societății civile (ISC) în cadrul oricărei democrații nu poate fi contestată. Importanța activității lor constă în abordarea unor forme și metode eficiente de participare publică în soluționarea unor probleme economice și socio-culturale la nivelul comunității locale. În funcție de sfera lor de influență în localități, instituțiile societății civile sunt reprezentate de:

- Asociațiile obștești, prin care este asigurat echilibrul de forțe dintre sectorul de afaceri și cel administrativ;
- Instituțiile publice/private, care contribuie la dezvoltarea sectorului cultural și social (casa de cultură, grădinița, spitalul, școala);
- Agenți economici. Aceștia oferă locuri de muncă, venituri angajaților și plăți la buget, contribuind astfel la asigurarea bunăstării comunității. Tot ei contribuie la sponsorizarea/finanțarea edificiilor culturale, locurilor publice pentru dezvoltarea locală.

- Grupurile religioase, prin intermediul căreia pot fi exercitate anumite presiuni în comunități prin biserici;
- Grupurile neformale de cetățeni care utilizează diverse mijloace de exprimare a revendicărilor și de influențare a deciziilor: greve, manifestații de stradă, proteste, etc. [3, p.14];
- Cetățenii simpli, care se implică local la soluționarea necesităților personale și ale comunității.

Fiecare din aceste instituții au o contribuție deosebită în dezvoltarea comunității locale. Totuși, fără susținerea autorităților administrației publice locale (APL), procesul respectiv ar fi mult mai dificil, necesitând timp, resurse umane și bani. Iar aceste eforturi trebuie să fie depuse din partea ambelor părți. Deaceia în atingerea scopurilor propuse instituțiile societății civile se implică în acțiuni locale prin participare publică. Aceste forme de mobilizare locală presupun formalizarea parteneriatului de colaborare dintre părți.

În general, parteneriatele constituie relația de cooperare dintre sectorul asociativ, stat și piață și reprezintă un demers necesar implicării reprezentanților instituțiilor societății civile în dezvoltarea comunității locale prin participarea publică la treburile obștești. Avantajele parteneriatelor constau în creșterea credibilității a autorităților APL și a instituțiilor societății civile în comunitate; în multiplicarea resurselor (autoritățile pot oferi resurse financiare și materiale, iar comunitatea –muncă voluntară) și în creșterea impactului asupra comunității: o mai bună identificare a problemelor și diversificare a abordărilor.

Totodată, există anumite dezavantaje și riscuri, iar, în mod particular, acestea se referă la faptul că cunoașterea insuficientă a partenerilor poate duce la neîncredere reciprocă. Există, de asemenea, riscul incapacității de comunicare și colaborare cu diferite nivele de decizie, iar diferența puterii de decizie și rigiditatea structurilor administrative pot genera conflicte, existând riscul pierderii identității organizațiilor. Totuși, în procesul formalizării parteneriatelor de colaborare atât instituțiile societății civile, cât și autoritățile APL speră ca obiectivele propuse și sarcinile asumate de către ambele părți să atingă rezultate pozitive, bazate pe încredere, susținere și ajutor reciproc.

În general, formalizarea parteneriatelor de colaborare are loc pe două segmente: social și politic. Obiectivul principal al acestora constă în promovarea consolidării consensului între actorii economici, sociali și politici. Iar realizarea cu succes a proceselor de coopearare au potențialul de a stimula progresul economic, a promova stabilitatea socială, a încuraja buna guvernare și de a rezolva probleme economice și socio-culturale importante care contribuie la dezvoltarea comunității locale.

Dialogul social în Republica Moldova este reglementat de două acte normative principale: Hotărârea de Guvern despre aprobarea Concepției pentru dezvoltarea sistemului de dialog social (1999) [14] și Legea privind organizarea și

funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial (comisiilor tripartite) [17]. Documentele stabilesc interacțiunea tripartită dintre stat, patronate și sindicate, cu scopul de a remodela politicile socio-economice în țară.

Iar organele sistemului dialogului social sunt reprezentate de: a) Comisia republicană pentru negocieri colective, care este alcătuită din reprezentanți ai Guvernului, Patronatelor și Sindicatelor (la nivel național); b) Comisia ramurală pentru reglementarea problemelor sociale și de muncă, alcătuită din reprezentanții părților (la nivel ramural); c) Comisia teritorială tripartită, constituită din reprezentanții angajaților, patronilor și organelor administrației APL (la nivel teritorial); d) Comisia pentru dialog „patron-salariați”, care este alcătuită din reprezentanții administrației unității economice și angajaților (la nivel de unitate economică).

Sub aspect practic, în cadrul ședințelor organizate la nivel național subiectele sunt axate pe examinarea inițiativelor legislative și a propunerilor privind reformele socio-economice. De asemenea, reprezentanții părților discută asupra perfecționării legislației muncii și încearcă să identifice unele soluții pentru a rezolva problemele sociale și economice care sunt abordate de către participanții la întruniri. O parte din deciziile luate sunt propuse spre examinare de către Consiliul Economic de pe lângă Prim-ministru.

La nivel ramural, discuțiile sunt orientate spre dezvoltarea ramurilor economiei naționale. Totuși, specialiștii din domeniu consideră mai eficient desfășurarea unui dialog bipartit între sindicate și patronate, deoarece aspectele abordate vizează direct domeniul lor de interes.

La ședințele organizate la nivel teritorial se discută aspecte cu privire la elaborarea proiectelor de contracte și convenții colective de muncă etc. la care participă reprezentanții părților parteneriatului social. De asemenea, au loc consultări reciproce (negocieri) în problemele ce țin de reglementarea raporturilor de muncă și a relațiilor legate nemijlocit de acestea [24, p.7] și se încearcă să fie soluționate conflictele colective de muncă. În țara noastră în 25 de raioane există comisii pentru consultări și negocieri colective, iar 21 dintre ele au semnat convenții colective de muncă. Cele mai active sunt comisiile din Căușeni, Cimișlia, Edineț, Florești, Ocnița, Orhei, Glodeni, Fălești, Anenii Noi, Soroca, Rezina și Drochia. De asemenea, sunt organizate forumuri sindicale, la care participă președinți ai asociațiilor și organizațiilor sindicale, președinți și vicepreședinți de raioane, primari ai comunităților locale din zona de Nord și de Centru a țării. Iar evenimentele sunt axate pe abordarea subiectelor ce vizează protecția socială a membrilor de sindicat-salariați în relațiile de muncă, dar și pe efectuarea unui schimb de opinii, experiențe și practici între participanți etc [20].

Pe de altă parte, la nivel teritorial există problema lipsei structurilor patronale [22], iar unii angajatori consideră că dialogul social la nivel de întreprindere nu este suficient de dezvoltat. Pentru a exemplifica, în Moldova există aproximativ 50.000 de întreprinderi active. Potrivit Inspectoratului de Stat al Muncii, doar circa 4% dintre ele au un contract colectiv de muncă semnat între reprezentanții angajaților și angajator. Originea acestei situații este într-o legislație care oferă garanții excesive organizațiilor sindicale primare (birouri, colectarea cotizațiilor, acorduri sindicale (dreptul sindicatelor de veto), salarizare etc.), care creează reticența angajatorilor, și, respectiv, acest lucru se reflectă negativ asupra prezenței sindicatelor în întreprinderi private [24, p.8]. În același timp, întreprinderile din Republica Moldova au convingerea că dialogul social este esențial pentru crearea condițiilor favorabile și atractive pentru mediul de afaceri, deoarece criza economică globală, instabilitatea politică și favoritismul în deciziile autorităților au creat incertitudine, care nu stimulează investițiile interne și externe. Este adevărat că în perioada de instabilitate politică negocierile și consultările, cu excepția celor de la nivel de întreprinderi, au fost suspendate. Iar unele întâlniri cu mediul de afaceri inițiate de Guvern au avut mai degrabă (cu regret și astăzi) un caracter de promovare (publicitate) a inițiativelor, decât un proces de consultări bazate pe dialog social autentic. Pentru detensionarea acestor aspecte, este necesară abordarea de către ambele părți a subiectelor concrete în cadrul întâlnirilor, cu recomandări precise și rezultate pe termen scurt, mediu și lung care să fie prezentate la următoarele ședințe.

Deși păcate la dialogul social tripartit instituțiile societății civile sunt excluse din proces, cu excepția patronatelor și a sindicatelor care pun în discuție cu Guvernul subiecte ce reies din domeniul lor de activitate (dacă ne referim la nivel național). Credem totuși că la activitățile organizate de către comisiile pentru consultări și negocieri colective (la nivel de ramură și teritorial) ar trebui să participe mai mulți reprezentanți ai instituțiilor societății civile, pentru a li se oferi mai multe oportunități de participare la discuții, mai ales că deseori subiectele abordate țin și de interesul acestora. Iar la dezvoltarea comunităților locale, participă toți actorii instituțiilor societății civile. Un exemplu elocvent îl reprezintă cazul României, în care noțiunea de dialog social tripartit „plus” este tot mai des utilizată. Se are în vedere că la dialogului social tripartit sunt implicate și instituțiile societății civile. Deși nu au fost stabilite careva reglementări privind aplicarea acestei forme de dialog în țară, în practică se evidențiază o creștere a participării ISC-urilor la consultările tripartite din cadrul comisiilor de dialog social. Totuși, acestea au deocamdată statutul de invitat și nu de membru, ele având dreptul să-și exprime opinia doar atunci când membrii comisiei le permite [19]. Pentru țara noastră ar fi bine să fie preluată practica respectivă, fiind aplicată la toate nivelele de dialog social. Or, o democrație este mai consolidată atunci când pluralismul de opinii și idei sunt respectate și valorificate, iar insti-

tuțiile societății civile cunosc cel mai bine situația la nivel local și pot exprima în acest sens păreri importante în cadrul adunărilor desfășurate.

Din cele menționate mai sus remarcăm că dialogul social rămâne a fi important, necesar și indispensabil în promovarea politicilor socio-economice, dar și în dezvoltarea comunităților locale. Dialogul social instituit însă în țara noastră este insuficient și suferă două constrângeri esențiale: de nivel conceptual și structural. Sub aspect conceptual, dialogul social nu include acele instituții care de fapt se consideră parte a societății civile. Activitatea sindicatelor și patronatelor în general se rezumă doar la organizarea muncii și la elaborarea politicilor socio-economice relevante. Pe de altă parte, există suficiente instituții ale societății civile de nivel local care au experiență, voință și timp și ar putea contribui la atingerea obiectivelor privind facilitarea și eficientizarea dialogului social, precum și la informarea mai multor angajatori, angajați din instituțiile publice / private cu privire la dialogul social. În practică, aceste acțiuni ar putea fi realizate de către grupurile de inițiativă și asociațiile obștești care ar putea contribui la editarea și difuzarea periodică a pliantelor, broșurilor, etc. în materie de dialog social pentru mediatizare largă, precum și la elaborarea unor module de dialog social și relații industriale în cursurile de management al muncii din ciclurile universitare de licență și masterat etc.

Sub aspect structural la nivel național dialogul social implică doar Guvernul, Federația Generală a Sindicatelor din Republica Moldova și Confederația Națională a Patronatului din Republica Moldova. Credem totuși, că în funcție de subiectele discutate la lucrările ședințelor ar putea participa și reprezentanți ai instituțiilor societății civile.

Prin urmare aceste limite la nivel de concept și structură impun niște limite funcționale privind desfășurarea dialogului social. Sindicatele izbutesc rar să schimbe sau să influențeze asupra anumitor politici/reforme sociale în Republica Moldova, iar agenții economici aplică deseori alte mecanisme informale și netransparente de negociere cu reprezentanții statului [6, p.21]. Pe de altă parte, credem că prin includerea în calitate de membru a instituțiilor societății civile în cadrul comisiilor pentru consultări și negocieri de nivel ramural și teritorial – dialog social tripartid „plus”, s-ar putea obține mai multe rezultate vizibile pe subiecte sociale și economice, iar cetățenii ar vedea schimbările realizate, participând direct la ședințe și prezentând problemele cu care se confruntă.

Un alt segment privind formalizarea parteneriatului de colaborare dintre instituțiile societății civile și autoritățile APL îl reprezintă dialogul politic. În contextul dezvoltării comunității locale dialogul politic reprezintă procesul, dar și rezultatul participării publice a instituțiilor societății civile la treburile obștești. Această participare este necesară, deoarece are loc consolidarea sistemului democratic. Iar componenta-cheie a unei democrații o reprezintă participarea publică a cetățenilor. În același timp, participarea publică crește transparența

procesului decizional și eficacitatea actului guvernării. Iar implicarea instituțiilor societății civile în această acțiune îi obligă pe reprezentanții autorităților APC și APL să fie mai răspunzători și mai responsabili față de rezultatele politicilor inițiate[11, p.5].

Totodată, criticii afirmă că participarea instituțiilor societății civile este o tehnică de marketing pentru politicile statului. Mai mult, sunt și persoane care consideră că participarea publică ar fi ceva supărător și care trebuie evitat [3, p.6].

Cercetătorii americani R.A.Irvin și J.Stansbury, de asemenea, consideră că participarea instituțiilor societății civile la adoptarea deciziilor de politică publică implică și ea un șir de avantaje și dezavantaje. Printre avantaje se menționează că pentru reprezentanții ISC-lor acest proces dă posibilitatea de învăța de la ceilalți și se oferă informație reprezentanților administrației APL; are loc convingerea autorităților publice și se dezvoltă anumite deprinderi. În același timp, pentru autoritățile APL se învață de la ceilalți și se face informarea acestora; sunt create unele alianțe strategice și se câștigă legitimitate pentru deciziile adoptate. Dezavantajele participării la procesul decizional implică consum de timp și dazamăgire în cazul când opiniile sunt ignorate (pentru ISC-uri) și ar putea crea ostilitate între părți sau consuma mai mulți bani (pentru autoritățile publice). De altfel, aceste aspecte se regăsesc sub aspect practic și în dialogul politic moldovenesc dintre reprezentanții ISC-urilor și autorităților APL la nivel local.

O participare eficientă din partea instituțiilor societății civile se poate realiza mai dificil, din cauza că autoritățile APL nu prea doresc să fie transparente și nici nu vor să împartă puterea. Mai mult, deseori se întâmplă ca reprezentanții statului să nu ofere informații depline cetățenilor, ignorând astfel propunerile instituțiilor societății civile. Acestea din urmă sunt invitate să participe doar la procesul consultativ atunci când se discută anumite subiecte de interes public. Asemenea atitudini pot crea dezamăgire și scepticism din partea publicului față de procesul participativ. În același timp, participarea instituțiilor societății civile ar putea fi limitată și din considerente obiective: nu există resurse financiare suficiente în bugetul comunitar sau cetățenii nu dispun de timp liber pentru a se implica în procesul participativ etc.

Totodată, pot fi menționate și anumite obstacole de ordin subiectiv, atunci când răspunsurile oferite din partea autorităților APL nu sunt pe măsura așteptărilor cetățenilor.

Chiar dacă unele propuneri ale populației pot fi mai puțin importante ca rezultat al informării insuficiente sau lipsei de profesionalism și experiență pe anumite subiecte puse discuții, totuși autoritățile trebuie să informeze la timp cetățenii despre deciziile luate și a rezultatelor obținute de pe urma consultării cu publicul. Se consideră că o procedură de participare publică concepută bine

și mediatizată pe larg ar putea să educe și să stimuleze spiritul participativ și democratic al oamenilor.

Participarea instituțiilor societății civile ar putea complica negocierile dintre diversele tipuri de autorități. Dacă participarea instituțiilor societății civile implică transparență totală, atunci s-ar putea explora eventualele soluții de compromis din partea negociatilor. Totuși, negociatorii trebuie să țină legătura cu cei în numele cărora negociază pentru a evita respingerea ulterioară a soluțiilor propuse.

În final, procesul participativ utilizează diverse resurse (bănești, umane, de timp) indiferent de nivelele și formele de implicare. De altfel, în literatura de specialitate se menționează că participarea publică se realizează prin diverse forme sau metode: audieri publice, focus-grupuri, referendum-uri, lobby, demonstrații de stradă. Alegerile reprezintă, de asemenea, o formă de participare a cetățenilor, fiind în același timp un drept, dar și o obligație, iar acest lucru trebuie să se întâmple nu doar în ziua alegerilor, dar și în intervalul de timp dintre ele. Pentru că participarea înseamnă și informare, diseminarea informațiilor necesare pentru participare poate să fie făcută fie de jos în sus (cetățenii își exprimă dorința de implicare), fie de sus în jos (autoritățile APL informează cetățenii cu privire la politicile care sunt concepute și la drepturile și responsabilitățile lor cu privire la acestea) [3, p.6].

Cadrul legislativ internațional asigură participarea publică corectă, egală și transparentă a tuturor cetățenilor la treburile publice. Astfel, în art.19-21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului stabilesc că „orice persoană are dreptul la libera exprimare, întrunire, asociere pașnică și participare la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul reprezentanților liberi aleși” [10]. Prevederile referitoare la dreptul cetățenilor de a participa la treburile obștești sunt incluse, de asemenea, și în Carta Europeană, prin care este specificat că dreptul la participare publică „face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei” [4].

Art.10-11 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale include prevederi cu privire la dreptul de exprimare, libertate a întrunirilor și de asociere [7, p.12] similare celor cuprinse în Declarația Universală și Carta Europeană. Republica Moldova a semnat toate aceste acte menționate mai sus și este obligată să le respecte, asigurând în egală măsură o participare cât mai transparentă, egală, corectă și deschisă a tuturor cetățenilor în treburile publice la nivel local.

Principiile fundamentale ale participării publice sunt prevăzute și într-un șir de legi sau acte normative naționale, care reglementează în fapt formalizarea parteneriatului de colaborare dintre autoritățile APL și cetățeni. Aceste aspecte includ: accesul la informații; dreptul și cadrul de participare la administrarea afacerilor publice și dreptul de petiție.

a) Acesul la informație. În art.34 al Constituției Republicii Moldova se stipulează că „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit”, iar „autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor cu privire la treburile publice și a problemelor de interes personal”. Art.11 al Legii privind Accesul la Informație nr.982-XIV din 11.05.2000 [15] prevede că atât autoritățile administrației publice, cât și funcționarii publici sunt furnizori de informație. Ei sunt obligați să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor; 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 etc. Totodată, potrivit art.3 al Legii Presei nr.243-XIII din 26.10.1994 se menționează că „persoanele oficiale ale autorităților publice prezintă operativ materialul și informația solicitată de publicațiile periodice și de agenția de presă, exceptând materialele și informațiile, calificate drept secret de stat”.

Chiar dacă țara noastră a adoptat principalele acte normative care să asigure accesul liber la informație al cetățenilor, totuși, situația reală arată că autoritățile publice moldovenești manifestă o atitudine mai puțin loială față de interesele populației. Rolul instituțiilor societății civile, în acest sens, este să faciliteze dialogul dintre cetățeni și reprezentanții APL în materie de acces liber la informație, iar sub aspect practic acest fapt se realizează prin elaborarea materialelor informative (rapoarte, pliante, broșuri etc), organizarea campaniilor de sensibilizare sau a conferințelor de presă care să aibă loc la toate nivelurile.

Ca să exemplificăm, vom face referință la AO Centrul „Acces Info” care în anul 2008 a elaborat un Raport intitulat *Dreptul la informație: pe hârtie și în realitate*. Astfel, pentru a prezenta situația generală a țării privind asigurarea accesului la informație, în publicație găsim că „din 4839 cereri de informații adresate autorităților și instituțiilor publice moldovenești, doar 19,3% dintre aceștia au primit răspunsuri. Iar din cele 934 de răspunsuri oferite solicitanților, circa 78,1% din ele au fost complete, 13,8% - incomplete și 8,1% au fost răspunsuri formale [5]. Publicația a arătat că răspunsurile oferite de către autorități manifestau ignorare a legislației, dar și o lipsă de cunoaștere a actelor normative din domeniul accesului la informație. De asemenea, un motiv în plus care le permitea funcționarilor să se eschiveze sau chiar să refuze de a colabora cu instituțiile societății civile a fost lipsa unui control din partea puterii executive și legislative.

Într-un alt Raport de monitorizare *Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe* publicat de AO Centrul „Acces Info” se arată că deși Legea privind transparența în procesul decizional din 2008 asigură cetățenilor, asociațiilor constituite în conformitate cu legea și altor părți interesate dreptul de a participa la orice etapă a procesului decizional, de a solicita și a obține informații cu privire la procesul decizional, inclusiv de a pri-

mi proiecte de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație (art.6) [16], totuși, multe autorități și instituții publice ignorează cererile de acces la informație, nu fac publice proiectele de decizii și nu implică cetățenii în procesul de luare a deciziilor. O bună parte dintre reprezentanții instituțiilor publice și ai societății civile, nemaivorbind de cetățenii simpli, nu cunosc prevederile actelor normative locale [2, p.49].

Lansarea în anul 2011 a Registrului actelor locale reprezintă un rezultat pozitiv în asigurarea accesului liber al reprezentanților mediului de afaceri, ai instituțiilor societății civile și a publicului larg la actele emise de primării și consiliile locale, precum și la actul guvernării locale, în ansamblu. Registru este un serviciu electronic public care are scopul de a asigura transparența actului guvernării la nivel local, de a reduce birocrăția și a oferi o bază de date centralizată privind actele eliberate de toate autoritățile APL din Republica Moldova [26]. În cadrul ședinței Cabinetului de miniștri din 23 august 2017 a fost aprobat proiectul Hotărârii de Guvern privind „Registrul de stat al actelor locale”, care include Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale și Regulamentul cu privire la evidența actelor supuse controlului administrativ de legalitate. Documentul reglementează și mecanismul de înregistrare, publicare, păstrare, evidență și vizualizare a actelor autorităților APL de nivelul I și II pe platforma informațională „Registrul de stat al actelor locale”. Iar prin implementarea sistemului electronic se așteaptă să fie asigurată transparența procesului decizional a autorităților APL și activitatea Oficiilor teritoriale ale Cămarilor de Stat în domeniul controlului administrativ de legalitate [12].

Totuși, măsurile întreprinse de către autoritățile APL, prin implementarea tehnologiilor informaționale moderne cu scopul de a oferi liberul acces la informațiile oficiale, rămân deocamdată inefficiente. Nu toți cetățenii de rând cunosc despre existența acestui registru, iar o bună parte dintre persoanele nevoiașе nu dețin un calculator și nu au acces la internet. Cu toate acestea, pentru majoritatea cetățenilor, metoda cea mai rapidă și cea mai eficientă de informare este TV-ul, unde, chiar dacă este suficientă informație despre activitatea APL, rar sunt organizate dezbateri publice, conferințe de presă sau sunt anunțate programele ședințelor [23, p.7]. Pentru majoritatea populației din comunitățile locale, principalele surse de informare rămân a fi, de asemenea, vecinii, rudele, prietenii, piața și panourile informaționale din fața autorităților APL de nivelul I și II [3, p.65]. În fond populația locală însă nu prea este interesată de activitatea autorităților APL, iar printre motivele invocate sunt: incapacitatea de a influența deciziile APL, lipsa de timp, accesul limitat la informație (informația nu este făcută publică sau cetățenii cunosc unde o pot obține), sunt prea bătrâni sau bolnavi pentru a se implica în viața publică etc [23, p.22].

Astăzi instituțiile societății civile se implică tot mai frecvent în acțiuni de sensibilizare a autorităților publice privind îngrădirea cetățenilor la accesul la

informație: ex: campanii de informare, conferințe de presă, articole publicate în ziare, rapoarte elaborate și prezentate în fața publicului din țară, dar și instituțiilor internaționale pentru a se lua atitudine. Totuși, situația nu se îmbunătățește, ci din contra, acest proces atinge tot mai mulți indicatori negativi, din cauza contextului politic în țară.

Pentru a ameliora situația în acest sens, reprezentanții instituțiilor societății civile ar trebui să implementeze unele măsuri relevante ce țin de: elaborarea unui ghid practic pentru organizațiile (in)formale și publicului larg care să explice legislația, ceea ce îi va ajuta să soluționeze problemele și să obțină informații de interes public [6, p.13]. Autorițiile APL trebuie să-și îmbunătățească activitățile de relații cu publicul, în timp ce instituțiile societății civile ar trebui să se mobilizeze mai mult în domeniu. De asemenea, este necesară alocarea unor fonduri speciale pentru realizarea campaniilor de informare privind cele mai importante probleme privind accesul la informațiile de interes public și sugerarea de soluții concrete. Ar putea fi organizate și unele adunări la casa de cultură sau distribuite în piețele locale diverse pliante, broșuri, calendare cu privire la oportunitățile de informare despre activitatea primăriei, a consiliului raional etc).

b) Dreptul la Cadrul legal al participării la gestionarea afacerilor publice este reglementat de Constituție, Legea cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor din 21.07.1995, Codul electoral nr.1381 din 21.11.1997 și Legea privind administrația publică locală, respectiv: nr.310 din 17.12.1994, nr.186 din 06.11.1998, nr.123 din 18.03.2003, nr.436 din 28.12.2006.

Astfel, conform art.39 „Dreptul la administrare” din Constituție, „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”. Totodată, art.40 din Constituție stabilește că cetățenii au dreptul de a organiza și a desfășura în mod pașnic unele forme de participare, ca mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni sau alte întruniri.

Potrivit Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor forme de participare la întruniri pot fi mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile, marșurile, pichetările, grevele desfășurate în locuri publice, în afara unității economice sau locului de lucru, orice alte adunări ale cetățenilor ce nu sunt indicate în legea nominalizată sau a căror desfășurare nu este reglementată de o altă lege. Suplimentar la opțiunile participative la nivel național, există și căi juridice de organizare a diferitelor manifestări la nivel local. De exemplu, în unele localități prin Decizia Consiliului local sunt instituite adunările de sector și sfatul bătrânilor. Este de remarcat că potrivit normelor legale, nimeni nu poate să fie supus urmăririlor pentru libera exprimare sub aspect politic.

Cât privește aplicarea prevederilor legislative în practică, atunci acest fapt este mult mai dificil. De la adoptarea sa, au fost semnalate un șir de cazuri de

încălcarea a acestui drept, iar numărul de refuzuri de a desfășura careva acțiuni publice a crescut constant. Numai pe parcursul anului 2007, reprezentanții unor ONG-uri care apără drepturile omului, precum: „Hyde Park”, AO „GenderDoc-M”, Amnesty International Moldova etc. s-au pomenit cu interzicerea din partea autorităților de a realiza câteva zeci de activități (demonstrații, pichetări, marșuri etc) în capitala orașului [1].

Pentru a depăși acele situații neplăcute cu care s-au confruntat ONG-urile, în toamna anului 2008 reprezentanții Promo-LEX, Centrul pentru Drepturile Omului, CReDO și Acces – Info au organizat o serie de training-uri de instruire cu tema „Libertatea de întrunire în Republica Moldova” în Chișinău, Bălți, Comrat, Cahul, Căușeni și Edineț. Deoarece la evenimente au participat reprezentanți ai autorităților APL de nivelul I și II, colaboratori ai Ministerului Afacerilor Interne, precum și reprezentanți ai ONG-urilor locale, toți au apreciat activitățile ca fiind foarte utile și actuale [18].

Într-un studiu elaborat în anul 2014 se arată că respectarea libertății întrunirilor și de asociere este destul de bună, de această părere fiind 67% dintre cetățeni [6, p.11]. Noi totuși considerăm că astăzi lucrurile nu sunt deloc în favoarea încurajării instituțiilor societății civile de a organiza activități publice, iar frica de intimidare și presiune din partea statului îi oprește deseori pe reprezentanții sectorului neguvernamental de a desfășura astfel de acțiuni.

Codul electoral stabilește modul de organizare și desfășurare a alegerilor Parlamentului, autorităților APL, precum și modul de organizare și desfășurare a referendumurilor. De asemenea, în textul documentului este inclusă sintagma *educație electorală*. Aceasta reprezintă o activitate cu caracter educativ, apolitică, realizată de organizații și grupuri ale societății civile, de instituții de educație, de mass-media și alte părți interesate, menită să sporească gradul de cunoștințe ale cetățenilor privind procesele politice și electorale, pentru exercitarea votului conștient și liber exprimat. Educația electorală poate fi realizată de subiecții interesați prin intermediul seminarelor, cursurilor de instruire, a meselor rotunde și campaniilor informaționale, a dezbaterilor publice electorale și altor acțiuni educaționale.

În anul 2006 Comisia Electorală Centrală (CEC) a creat Secția educație civică, training-uri și secretariat, aceasta având sarcina de a implementa programele de instruire a funcționarilor electorali, de educație civică și de informare a alegătorilor. Până la formarea secției respective, toate acțiunile de educație electorală erau desfășurate de către instituțiile societății civile, deseori în parteneriat cu CEC. Deși, Comisia Electorală Centrală nu are elaborate programe de educație electorală, totuși aceasta organizează anual activități în domeniul respectiv pentru tineri, reprezentanți ai mass-mediei, femei etc.

Colaborarea CEC cu instituțiile societății civile a cunoscut o largă dezvoltare în domeniul educației electorale. Pe parcursul 2009-2011, acestea în parte-

neriat cu CEC, au desfășurat un șir de acțiuni, printre care: seminare, mese rotunde, conferințe, dezbateri publice electorale, campanii de educație electorală și informare a alegătorilor, campanii de voluntariat, teatru social, elaborare emisiuni educativ-informative și difuzarea acestora, elaborarea materialelor printate. ISC-urile s-au implicat activ în cadrul campaniilor electorale, obiectivul fiind sporirea nivelului de informare și conștientizare al cetățenilor la procesul electoral în vederea ridicării nivelului de cultură politică și participare la alegeri. În campaniile electorale din 2009, materialele de educație civică și electorală comandate de ISC-uri sau alte persoane au fost difuzate de instituțiile mass-media doar după avizarea lor prealabilă de către Comisia Electorală Centrală.

În anul 2011 a fost încheiat un Acord de parteneriat între CEC și Coaliția Civică pentru Alegeri Libere și Corecte (CALC) privind colaborarea în domeniul educației electorale în contextul alegerilor locale generale din 5 iunie 2011, prin care instituțiile și-au asumat anumite responsabilități în timpul campaniei electorale. Astfel, partea motivațională a fost acoperită de CALC, care întrunea 12 ONG-uri locale, iar CEC a fost responsabilă de partea informativă.

În perioada dintre alegeri și în campaniile electorale CEC cooperează activ cu un șir de ISC-uri: CALC, AO Promo-LEX, Fundația Est-Europeană, IDIS „Viitorul”, CNTM, IPP, Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA”, ADEPT [27, p.7-8]. De asemenea, mai multe instituții ale societății civile se implică de sine stătător în desfășurarea activităților privind educația electorală. Printre ele remarcăm: Centrul CONTACT, Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”, precum și asociații din domeniul mass-media - Centrul Independent de Jurnalism, Asociația Presei Independente, Centrul pentru Jurnalism Independent etc.

Deși se organizează diverse activități de informare cu privire la educația electorală, totuși actul electoral în Republica Moldova continuă să trezească anumite suspiciuni în rândul cetățenilor. Chiar dacă predomină numărul alegătorilor care consideră alegerile libere și corecte, numărul celor care exprimă neîncredere este încă unul destul de ridicat. Pentru depășirea acestor situații este nevoie ca:

- instituțiile societății civile care sunt interesate în informarea și educarea alegătorilor să organizeze mai multe campanii de informare/educare a cetățenilor, iar Comisia Electorală Centrală să faciliteze acest proces;
- să fie încheiate acorduri de colaborare dintre CEC cu organizațiile regionale care au capacitatea de a ajunge la grupurile-țintă și care pot asigura un parteneriat eficient cu autoritățile locale și reprezentanții unor categorii specifice de alegători.

Toate acestea vor contribui la sensibilizarea cetățenilor privind importanța implicării active în procesele democratice, precum și la ridicarea gradului de

cunoaștere de către cetățeni a procesului electoral și la cultivarea spiritului civic în societate.

Pentru noi este important să examinăm și eficiența participării instituțiilor societății civile la treburile publice, prin intermediul căruia aceasta influențează deciziile politice pentru a atinge scopuri comunitare la general și ale cetățenilor, în particular. În practică există mai multe niveluri de participare publică la procesul decizional. Informarea publicului este nivelul de bază al unei asemenea participări. Consultarea, discuțiile cu publicul, participarea acestuia la inițierea proiectelor sunt niveluri mai înalte, verticala fiind finalizată cu eventuala partajare de către autoritățile publice a puterii de decizie cu publicul. Astfel, participarea este un proces realizat în patru etape: informare, consultare, implicare, influență și control. Fiecare din aceste etape întrunește anumite tehnici care diferă în funcție de scopul, necesitățile și problemele identificate.

În continuare ne vom axa pe analiza participării instituțiilor societății civile la aceste etape prin prisma examinării Legii privind administrația publică locală, care a fost adoptată în 1994, 1998, 2003 și 2006.

În decembrie 1994 a fost adoptată Legea privind administrația publică locală, iar participarea cetățenilor la treburile publice s-a redus doar la consultarea lor prin referendum în problemele locale de interes deosebit, atribuție ce aparține „primarului, președintelui comitetului executiv raional (art.51 lit. p). Tot ei urmează să „prezinte consiliului propuneri privind anularea hotărârilor adoptate nelegitim la adunările cetățenilor satului (comunei), orașului (municipiului)” – art.51 lit. s).

Este important de menționat faptul că în Legea privind administrația publică locală(1998) a fost introdusă noțiunea de *grup de inițiativă*. Potrivit art.1 acesta reprezintă „un grup de cetățeni în număr de cel puțin 20 de persoane care este înregistrat de consiliul local și se ocupă de soluționarea problemelor de interes local”. Legea stabilește, de asemenea, că „primarul este responsabil de informarea cetățenilor cu privire la actele normative locale” (art.37 alin.(1), în timp ce „consiliile locale, raionale și consiliul municipal Chișinău pot decide înființarea, în condițiile legii, a unor societăți comerciale, asociații, agenții și pot organiza alte activități, în scopul executării unor lucrări de interes local” (art.88).

Remarcăm că în textul legilor privind administrația publică locală din 1998, 2003 și 2006 se stipulează că „consultarea cetățenilor pe probleme de importanță deosebită pentru unitățile administrativ-teritoriale se pot supune prin referendum local”, iar „pentru problemele de interes local care preocupă o parte a populației din unitatea administrativ-teritorială, cu această parte a populației se organizează consultări: audieri publice și convorbiri”. Deosebirea constă în faptul că dacă în legea din 1998 sintagmele de „grupuri de inițiativă” și „asociații obștești” sunt incluse în procesele de consultări, audieri publice și convorbiri

în problemele de interes local (art.10 alin.(2), atunci în legea din 2003 și 2006 aceste noțiuni lipsesc. Sub aspect practic, însă consultarea cetățenilor pe probleme de importanță deosebită este redusă la minimum, aceste discuții fiind purtate deseori doar între consilierii locali, cei care au fost aleși de fapt de către popor și reprezintă interesele cetățenilor. Nici asociațiile obștești sau grupurile de inițiativă nu sunt informate sau sunt informate ocazional despre consultările, audierile publice sau convorbirile organizate. Deși aspectele respective sunt prevăzute în lege, reprezentanții sectorului asociativ sunt deseori ignorați de la aceste procese.

De asemenea, potrivit legilor din 1998, 2003 și 2006 printre atribuțiile primarului se numără înregistrarea asociațiilor obștești și alte organizații necomerciale de interes local care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și de remiterea informației de rigoare autorităților abilitate. Totodată, în art.39 alin.(1) al legii din 2006 secretarul este responsabil de ținerea evidenței gospodăriilor țărănești (de fermier) și a asociațiilor acestora conform registrului aprobat de Guvern. În practică aceste acțiuni se efectuează în strictă conformitate cu legea, nefiind cunoscute careva abateri sau plângeri parvenite din partea reprezenanților sectorului neguvernamental. Însăși liderii locali ai asociațiilor obștești consideră procesul de înregistrare cu mult mai eficient și mai rapid la nivel local comparativ cu cel național [6, p.14]. Pe de altă parte, multe dintre Administrațiile Publice Locale de nivelul I nu mențin o bază de date a organizațiilor necomerciale înregistrate și dispun de cunoștințe limitate privind atribuirea numărului unic de înregistrare a ONG-urilor. Iar ghișeul unic pentru înregistrarea organizațiilor necomerciale, care urma să fie funcțional din 2014 [28, p.3], nu a fost deschis însă nici până în prezent.

În textul legilor din 2003 și 2006 „primarul coordonează și activitățile de asistență socială asupra copiilor, persoanelor în etate, invalizilor, familiilor cu mulți copii, asupra altor categorii de persoane socialmente vulnerabile, precum și susține activitățile asociațiilor obștești de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului)”. Iar în scopul realizării unor lucrări și servicii de interes public; promovării și protejării intereselor autorităților APL, precum și colaborării cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în legea din 2003 și, respectiv cea din 2006 este prevăzută asocierea organelor administrative locale cu alte autorități ale APL, inclusiv cooperarea transfrontalieră. Deci observăm că colaborarea dintre autoritățile publice și instituțiile societății civile devine mult mai extinsă, dialogul dintre părți fiind realizat prin consultări, organizarea și susținerea reciprocă a diverselor activități de interes comun, precum și prin cooperare pentru a realiza unele acțiuni socio-economice și culturale privind dezvoltarea comunității locale.

De remarcat faptul că în legea din 2006 un articol integru este dedicat participării cetățenilor și asociațiilor la procesul decizional. Astfel, potrivit art.17

alin.(3) cu privire la transparența ședințelor se menționează că „cetățenii, asociațiile constituite și alte părți interesate au dreptul: să participe la orice etapă a procesului decizional; să aibă acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei; să propună inițierea elaborării și adoptării unor decizii; să prezinte autorităților APL recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbatelor”. În același articol conform alin.(4) „autoritățile APL și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul: a) informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local; b) recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate; c) promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii; d) publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale”.

În practică însă, autoritățile APL folosesc cel mai des plasarea anunțurilor privind organizarea ședințelor publice în fața sediului clădirii pentru a fi accesibil publicului și mai rar afișează informațiile pe paginile web oficiale ale autorităților publice. Deși este garantat accesul tuturor părților interesate la ședințe, totuși această normă este mai puțin realizată în practică. Mulți funcționari publici motivează că nu dispun de un spațiu adecvat sau de săli de ședințe corespunzătoare.

Astfel, este necesară reglementarea amănunțită a modalității de acces în sala unde se desfășoară o ședință publică, conduita obligatorie a părților participante, modalitățile de sancționare a comportamentului neadecvat etc. Toate acestea ar trebui să se regăsească în regulile interne de organizare a procedurilor de consultare publică în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor ce urmează a fi aduse la cunoștința participanților la ședință, care sunt obligați să le respecte [21, p.14].

În anul 2016 Guvernul a adoptat o Hotărâre cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional [13], în cadrul căreia au fost stabilite procedurile de consultare publică a proiectului de lege/proiectului de hotărâre/proiectului de ordin. De asemenea, potrivit documentului, autoritățile publice se obligă să întocmească și să prezinte publicului rapoartele anuale privind transparența în procesul decizional. Conform raportului pentru anul 2015, printre asociațiile obștești care au prezentat propuneri se numără: Centrul Internațional „La Strada”, AO „Parteneriate pentru fiecare copil”, AO

„Copil Comunitate Familie”, Alianța ONG-urilor active în domeniul Protecției Sociale a Copilului și Familiei etc [9, p.2].

Din prevederile legilor cu privire la administrația publică locală menționate mai sus este de remarcat faptul că formele de participare publică a instituțiilor societății civile la treburile obștești, dar și nivelul de formalizare a parteneriatului de colaborare dintre aceștia a decurs diferit. Astfel, dacă în 1994 cetățenii au fost doar consultați în probleme de interes comun și chemați să participe la referendum-uri sau alegeri, atunci în anul 1998 are loc deja informarea cetățenilor cu privire la actele normative locale, iar grupurile de inițiativă au început să fie înregistrate de către consiliile locale, și respectiv, asociațiile obștești locale- de către primărie. În anul 2003 s-a produs consolidarea cooperării dintre autoritățile APL cu ISC-urile din țară și din străinătate pentru a desfășura unele activități de interes comun, iar în 2006 cetățenii, asociațiile și alte părți interesate au fost deja încurajați să se implice la toate etapele procesului de luare a deciziilor.

c) Dreptul de petiție este reglementat de Constituție și de Legea cu privire la petiționare nr.190-XIII din 19.07.1994. În particular, în art.52 al Constituției este prevăzut că „cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor”. Legea cu privire la petiționare stabilește în art.21 alin.(2) că conducătorii organelor de autoadministrare locală, întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor desfășoară primirea petiționarilor nu mai rar de o dată pe săptămână, în timp ce organizarea și controlul asupra lucrului cu petițiile revin organelor de autoadministrare locală, Guvernului și Parlamentului (art.23). În scopul executării Legii cu privire la petiționare din anul 1994 și a Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.46-II din 17 februarie 1997 „Privind asigurarea dreptului cetățenilor la petiționare” a fost adoptată Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea audienței cetățenilor nr.689 din 13.11.2009. Iar conform acestui document conducătorii autorităților APL de nivel I și II organizează audiența cetățenilor în fiecare zi de luni a lunii curente. De menționat că printre problemele abordate în adresările cetățenilor sunt preponderent cele de ordin funciar (consultații în litigii asupra unor loturi de pământ, administrarea bunurilor publice, consultații privind acțiunile civile în judecată pentru restituirea bunurilor materiale etc) și în domeniul relațiilor de muncă/serviciu (respectarea prevederilor Codului Muncii, în particular, ocuparea funcției publice, angajarea în câmpul muncii etc) [25, p.14]. Astfel, prin organizarea acestor audiențe cu cetățenii are loc asigurarea transparenței în activitatea autorităților APL, iar adresările acestora sunt supuse examinării de către organele competente.

Totuși, există un șir de probleme privind modul de executare a legislației cu privire la petiționare. Deseori petițiile care trebuie să fie examinate la nivel local ajung în gestiunea celor de nivel național, care, la rândul lor, sunt retrimise

înapoi. Or, anume autoritățile APL sunt responsabile de a răspunde cetățenilor despre procesul de soluționare a problemelor reclamate în termen de 30 de zile. Sistemul de petiționare este, de asemenea, de cele mai multe ori inefficient pentru că nu dispune de un mecanism eficient de examinare a petițiilor, dar și de responsabilizare a instituțiilor publice și a funcționarilor.

Foarte multe petiții sunt redirecționate altor instituții pentru a fi examinate, pentru că nu țin de competența instituțiilor respective. Pe paginile web ale instituțiilor publice este afișată informația cu privire la procedura de adresare a unei petiții [8]. Totuși, cetățenii nu sunt destul de bine informați. De aceea, trebuie să fie organizate mai multe activități de instruire pentru cetățenii de rând privind dreptul la petiționare, iar reprezentanții autorităților APL și ai instituțiilor soicetății civile ar putea să faciliteze acest proces.

Concluzie

Ca să rezumăm cele expuse mai sus, vom remarca că prezentarea succintă a legislației privind formalizarea parteneriatului de colaborare dintre autoritățile APL și instituțiile societății civile în contextul participării publice la dezvoltarea comunității locale, în linii generale, conține prevederile necesare realizării unei asemenea participări. Totuși, trebuie să evidențiem lipsa unei legi care ar reglementa mecanismul exercitării dreptului participativ și dreptului la inițiativa cetățenească. Iar recunoașterea faptului că țara noastră dispune de un cadru legislativ în acest domeniu nu presupune automat și respectarea lui. Cu părere de rău, aplicabilitatea legislației este redusă, ce se explică prin necunoașterea, nerespectarea, precum și prin încălcarea frecventă a prevederilor acestuia. Altfel spus, sunt necesare măsuri de asigurare a realizării drepturilor de acces la informații, de participare la luarea deciziilor, de petiționare etc., începând de la familiarizarea populației cu drepturile constituționale și instruirea funcționarilor publici până la aplicarea unor sancțiuni riguroase pentru încălcarea acestor drepturi.

Autoritățile APL posedă mijloacele și instrumentele care sporesc resursele instituțiilor societății civile pentru dezvoltarea comunității locale. În același timp, autoritățile APL au/ar trebui să aibă responsabilități majore în ceea ce privește: informarea, diseminarea și sprijinul în adoptarea deciziilor favorabile dezvoltării comunității locale. Disponibilitatea de a institui parteneriate viabile cu instituțiile societății civile din interiorul sau din afara comunității și aplicarea actelor normative care susțin activitățile comunității trebuie să fie primordiale.

Se întâmplă însă deseori ca cetățenii să fie izolați fie total sau parțial de deliberările publice, iar o bună parte din instituțiile societății civile locale nici nu au capacitatea de a-și formula opiniile și de a influența politicile publice care le afectează. În același timp, ISC-urile de nivel național se implică la acest proces, doar dacă sunt invitate, există încheiate careva parteneriate de colaborare, proiecte/programe sau dacă obțin remunerații financiare.

Reprezentanții instituțiilor societății civile sunt conștienți de faptul că colaborarea cu autoritățile APL este foarte importantă. Totuși, acest dialog deseori este obstrucționat de schimbarea puterii în urma scrutinelor electorale, iar programele și activitățile preconizate să intre în impas, chiar dacă acestea ar avea un caracter social [6, p.22-23]. Parteneriatul de colaborare dintre instituțiile societății civile și autoritățile APL este influențat negativ și de un șir de factori, inclusiv insuficiența de informații, lipsa abilităților corespunzătoare, numărul rest-râns al tehnicilor de participare utilizate. Pentru a beneficia de rezultatele parteneriatului de colaborare nu este suficient de a cunoaște principiile și de a se implica în acest proces sub diferite forme și la diferite niveluri. Un rol deosebit îl are organizarea, administrarea și monitorizarea acestui proces, care pot fi realizate cu succes în baza parteneriatelor autorităților publice cu instituțiile societății civile și sectorului de afaceri. Din păcate, în Republica Moldova, spre deosebire de alte țări europene, nu există un cadru legislativ prielnic cu privire la parteneriate. Este de menționat și faptul că implicarea instituțiilor societății civile ar putea fi mai eficientă dacă acestea i s-ar oferi dreptul la inițiativa legislativă. Sectorul neguvernamental este în continuă dezvoltare și reprezintă un partener sigur al autorităților publice, însă consolidarea parteneriatelor de colaborare este împiedicată de lipsa unor mecanisme de delegare a sarcinilor administrației publice către instituțiile societății civile și de finanțare stabilă a acestora [3, p.17-20].

De asemenea, deocamdată nu se poate vorbi despre existența unui dialog eficient dintre autoritățile APL și instituțiile societății civile, despre un management eficient al informării, consultării și participării publicului la treburile obștești. Participarea instituțiilor societății civile trebuie planificat și realizat ca un proces continuu, dar nu ca unul ocazional sau la indicația donatorilor străini. Este necesar să se facă legătură directă între interesele comunității, obiectivele realiste planificate și rezultatele așteptate. Procesul participării instituțiilor societății civile trebuie să reiasă din necesitățile și condițiile existente în comunitate, ținându-se cont de resursele financiare, materiale și umane în localități.

Totodată, implicarea instituțiilor societății civile în procesul decizional este eficientă atunci când acestea sunt prezente la toate etapele de informare, consultare și participare publică, pornind de la prioritizarea și analiza problemelor, stabilirea scopurilor, obiectivelor programului de acțiuni și finisând cu monitorizarea și evaluarea activității realizate. La organizarea și desfășurarea procesului participativ trebuie să se țină cont de interesele, nevoile, sugestiile, propunerile și recomandările tuturor factorilor interesați. Iar informarea populației va fi prezentă la toate etapele procesului decizional, inclusiv și după adoptarea deciziei, astfel încât să se vadă în ce măsură au fost luate în calcul propunerile și recomandările instituțiilor societății civile [2, p.49-50].

Astfel, doar prin adoptarea acestor măsuri de ordin legislativ și organizatorico-practice privind eficientizarea parteneriatului de colaborare dintre autoritățile APL și instituțiile societății civile în contextul participării publice considerăm că s-ar putea obține beneficii în procesul dezvoltării comunităților locale și al asigurării bunăstării generale.

Bibliografie:

1. 9 mai: Primăria Chișinău submină libertatea întrunirilor. Publicat pe 10.05.2007. [on-line] <http://www.civic.md/stiri-ong/154-9-mai-primaria-chisinau-submina-libertatea-intrunirilor.html> (vizitat 17.09.2017).
2. Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe. (Raport de monitorizare). Asociația Obștească Centrul de Promovare a Libertății de Expresare și a Accesului la Informație „Acces-info”. [on-line] http://aliana.md/uploads/docs/1285548337_studiu_MonitorizareaTD_Acces-Info.pdf (vizitat 03.09.2017).
3. Bulat V., Guțuțui V., Spinei I. Participarea societății civile la procesul decizional de nivel local. - Chișinău: Bons Offices. 2005.
4. Carta europeană a autonomiei locale nr.1985 din 15.10.1985. // Monitorul oficial al Republicii Moldova nr.14 din 01.02.1998.
5. Centrul Acces Info: Autoritățile și instituțiile publice din Republica Moldova mimează accesul la informații. Publicat pe 08.08.2008. [on-line] <http://www.civic.md/stiri-ong/2682-centrul-acces-info-autoritaepile-ai-instituapiile-publice-din-r-moldova-mimeazae-accesul-la-informaapi.html> (vizitat 15.09.2017).
6. Chiriac L., Țugui E. Organizațiile societății civile din Republica Moldova: evoluția, sustenabilitatea și participarea la dialogul politic. Mapping study. - Chișinău 2014.
7. Convenția europeană a drepturilor omului. [on-line] http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf (vizitat 02.09.2017).
8. Cozonac C. Valorificarea dreptului cetățeanului la a înainta o petiție. Publicat pe 04.08.2014. [on-line] <https://www.europalibera.org/a/25480796.html> (vizitat 16.09.2017).
9. Date despre transparența în procesul decizional în anul 2015. [on-line] http://www.mmps.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_2015.pdf (vizitat 08.02.2017).
10. Declarația universală a drepturilor omului. [on-line] http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf (vizitat 31.08.2017).

11. Dinu D., Ghinea C., Ciucu C., Albișteanu R. Participarea societății civile la procesul decizional (Ghid). Centrul Român de politici europene. 2013. <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/05/ghid-de-consultare-ONG.pdf> (vizitat 31.08.2017).
12. Guvernul a aprobat Regulamentele cu privire la Registrul de stat al actelor locale. [on-line] <http://www.eurotv.md/stire-guvernul-a-aprobat-regulamentele-cu-privire-la-registrul-de-stat-al-actelor-locale> (vizitat 01.09.2017).
13. Hotărîrea Guvernului cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr.967 din 09.08.2016. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.265-276 din 19.08.2016.
14. Hotărîrea Guvernului despre aprobarea Concepției pentru dezvoltarea sistemului de dialog social nr.356 din 26.04.1999. // Monitorul Oficial Nr.50-52 din 20.05.1999.
15. Lege privind accesul la informație nr.982 din 11.05.2000. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.88-90 din 28.07.2000.
16. Lege privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.215-217 din 05.12.2008.
17. Legea privind organizarea și funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel deramură și la nivel teritorial nr.275 din 21.07.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.142-145 din 08.09.2006.
18. Libertatea de întrunire în Europa. Publicat pe 10.12.2008. [on-line] <http://www.civic.md/grants/7-stiri/3227-libertatea-de-antrunire-arn-republica-moldova.html> (vizitat 17.09.2017).
19. Ministerul Muncii și Justiției Sociale. [on-line] <http://www.mmssf.ro/j33/index.php/ro/dialog-social/948-dialogul-social-tripartit> (vizitat 30.08.2017).
20. Moldovanu I. Dezvoltarea dialogului social la nivel de raion și municipiu. //«Vocea Poporului», 28.02.2017. [on-line] <http://vocea.md/dezvoltarea-dialogului-social-la-nivel-de-raion-si-municipiu/> (vizitat 30.08.2017).
21. Pîrvan V. Transparența procesului decizional în cadrul autorităților administrației publice locale. Dificultăți și soluții. Policy Brief Nr.3. IDIS “Viitorul”. - Chișinău. 2015. [on-line] http://viitorul.org/files/library/4720295_md_policy_brief_n.pdf (vizitat 16.09.2017).
22. Prima ședință a Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective din anul curent a avut loc la 23 februarie. Publicat pe 24.02.2017. [on-line] <http://www.cncnc.md/news/46/prima-sedinta-a-comisiei-nationale-pentru-consultari-si-negocieri-colective-din-anul-curent-a-avut-loc-la-23-februarie> (vizitat 30.08.2017).

23. Proiectul: „Transparență și responsabilitate prin intermediul activităților de monitorizare din partea societății civile și mass-media din Republica Moldova”. Raport: Evaluarea și analiza situației actuale privind participarea cetățeanului, organizațiilor societății civile și mass media regională din raioanele Orhei, Rezina, Șoldănești, Telenești, Taraclia și UTA Găgăuzia în monitorizarea activității APL și procesul decizional. Magenta Consulting. Octombrie, 2013.
24. Propuneri de politici pentru un dialog social mai bun. Perspectiva Confederației Naționale a Patronatului din Republica Moldova. Document de poziție. Octombrie 2015.
25. Raportul privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale în anul 2014, Chișinău 2015. [on-line] http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_2014.pdf (vizitat 03.09.2017).
26. Registrul actelor locale a fost lansat la Bălți. Publicat pe 01.08.2011. [on-line] <http://www.timpul.md/articol/registrul-actelor-locale-a-fost-lansat-la-balti-25791.html> (vizitat 01.09.2017).
27. Studiu de analiză privind necesitățile de informare și educație electorală a alegătorilor corespunzător grupului țintă. Comisia Electorală Centrală. – Chișinău, 2014. [on-line] http://www.cec.md/files/files/studii_analiza/studiu%20ed%20electorala%20final.pdf?attempt=1 (vizitat 15.09.2017).
28. USAID. Indexul sustenabilității organizațiilor societății civile 2015– Republica Moldova. Iunie 2016.

26.10.2017

COOPERAREA AUTORITĂȚILOR LOCALE CU CELE STATALE – CONDIȚIE SINE QUA NON A FUNCȚIONĂRII EFICIENTE A PUTERII PUBLICE ÎN STAT

Sergiu CORNEA

Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept și Administrație Publică, Catedra Științe Politice și Administrative

Vice-rector pentru activitate științifică și relații internaționale, doctor în politologie, conferențiar universitar

The key issue examined in the article is to elucidate the impact of the cooperation between local and state authorities in terms of the efficient functioning of public power in the state.

There are presented arguments in favour of the cooperation of the two forms of the public power, as well as the necessary conditions for this.

There were highlighted the principles of the effective cooperation between the local and state authorities.

It was insisted that any administrative control of the local authorities' activity should only take into account the respect of legality and constitutional principles.

In conclusion, it is mentioned that the state power cooperating with the local one contributes to ensuring the integrity and unity of the state, thus facilitating the integration of the interests of the society and state.

Keywords: public power, cooperation, local power, state power

În lumea contemporană există peste 190 de state și fiecare din aceste state are propriul său sistem al puterii publice. În statele moderne sistemul autorităților publice statale este edificat, într-o măsură mai mare sau mai mică, în corespundere cu principiul separării puterilor. Aceasta include organele puterii legislative, executive, judiciare și alte autorități, modelul de corelare și interacțiune fiind determinat de forma de guvernare. Puterea publică la nivel local poate fi organizată sub forma autonomiei locale sau a administrației de stat locale, sau ca o combinație de caracteristici ale ambelor. Multe guverne centrale, în prezent, promovează politici de descentralizare a puterii publice în cadrul cărora autorităților puterii locale le este oferit un grad înalt de autonomie privind soluționarea unui spectru larg de probleme. Prin descentralizare nu se intenționează slăbirea rolului guvernului central, ci se dorește fortificarea administrațiilor publice locale, făcându-le astfel mai receptive la nevoile locale.

Ideea că descentralizarea puterii implică o separare clară a puterilor și, mai precis, o contrapondere la greutatea guvernului central, este adânc înrădăcinată

în studiile juridice europene. Conform acestor abordări administrația publică locală, de facto, contribuie la limitarea puterii guvernului central prin mai multe modalități, contribuind astfel la crearea unei „puteri limitate”, care este o cerință a constituționalismului. Mai precis, colectivitățile locale gestionând și reglementând problemele locale, preiau o parte a puterii de stat, ținând-o departe de guvernul central. În același timp autonomia locală și puterile locale trebuie să fie respectate de către guvernul central, iar autoritățile locale pot chiar ataca în instanță acele acte ale autorităților puterii statale care atentează la autonomia lor [7, p.408].

Problema cooperării puterii statale cu cea locală este una dintre cele mai importante pentru funcționarea eficientă a puterii publice în stat. Din punct de vedere teoretic, fără a ține cont de realitățile unui stat anumit, necesitatea obiectivă a unei astfel de interacțiuni rezultă din însăși rațiunea existenței autorităților publice - asigurarea realizării interesului public. Acest lucru necesită o administrare eficientă, care combină nu numai elaborarea, ci și transferul acțiunilor de influență asupra obiectului administrării și de asemenea presupune existența unui feedback pentru a evalua efectul acestora. În consecință, apare o necesitate obiectivă pentru existența nivelului „local” care ar asigura realizarea acestor funcții.

O altă condiție pentru cooperare o constituie necesitatea obiectivă de a asigura mijloacele de existență pentru populație. Acest lucru se manifestă mai evident în colectivitățile mari, când, condițiile de trai pot să difere de la o regiune la alta și, prin urmare, devine imposibilă soluționarea eficientă și promptă a problemelor cotidiene doar prin acțiuni întreprinse la scară națională. Cu realizarea sarcinilor de deservire comună și sociale la nivel de localitate urbană sau rurală cel mai bine se clarifică autoritatea publică locală, situație, ce determină, de altfel, în mod evident, necesitatea existenței sale. În acest sens, este recomandabil ca autoritățile publice statale să-și mențină prerogativa de a interveni în situații ce țin de nivel național, iar în activitățile cotidiene să coopereze cu autoritățile locale.

Necesitatea cooperării celor două puteri publice este condiționată și de interesul populației în adoptarea unor legi echitabile și eficiente, în asigurarea necesităților de securitate, educație, sociale și medicale. Astfel, condițiile obiective ale cooperării între aceste două forme de putere publică reies din rațiunea existenței lor și din faptul că au un obiect de acțiune comun.

Puterile statală și locală, ca forme ale puterii publice, unite printr-o identitate socială comună, în exercitarea funcțiilor sale nu pot funcționa în mod izolat. În literatura de specialitate sunt evidențiate următoarele domenii de interacțiune ale autorităților puterii statale cu cele ale puterii locale: a) stabilirea unor principii directorii de organizare a autonomiei locale, b) reglementarea competențelor autorităților locale și regionale, c) stabilirea competențelor autorităților publice

centrale la nivel local, d) delegarea unor competențe către autoritățile publice locale, e) exercitarea controlului asupra activității administrației publice locale [8, p.54-55].

Comitetul European pentru Democrație Locală și Regională în raportul său „Relațiile între autoritățile centrale și colectivitățile locale” [5] a relevat principiile pe care trebuie să se bazeze interacțiunea între colectivitățile locale și autoritățile centrale. Principiile care guvernează interacțiunea dintre colectivitățile locale și autoritățile centrale, potrivit raportului citat, sunt stabilite în *Carta europeană a autonomiei locale*, care se referă atât la problema modului în care responsabilitățile sunt distribuite, cât și la mecanismele privind facilitarea interacțiunii. Un prim grup de principii are în vedere atribuirea de responsabilități. Un al doilea set de principii care ar putea fi numit instrumental, garantează relațiile adecvate și respectarea sferei de acțiune a fiecărui nivel odată ce competențele și responsabilitățile au fost distribuite. În timp ce primul set de principii definește statutul fiecărei colectivități și atribuțiile sale, al doilea reglementează interacțiunile dintre ele.

Principiile privind atribuirea responsabilităților autorităților publice locale sunt:

- *Principiul autonomiei locale.* Autonomia locală este principiul-cheie pe care se bazează acțiunile colectivităților locale. *Carta* stabilește, la articolul 2 că „principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție”. Autonomia locală constituie fundamentul dimensiunii politice a colectivităților locale. O definiție clară a sferei de competență și a responsabilităților conferite colectivităților locale, însoțită de o autonomie financiară adecvată contribuie la edificarea unor mecanisme democratice de interacțiune cu autoritățile regionale/naționale.

- *Principiul legalității.* Responsabilitățile colectivităților locale sunt definite prin lege, care precizează domeniul de aplicare a acestora. Colectivitățile locale nu pot acționa în afara cadrului legal prestabilit. Competențele atribuite colectivităților locale „ar trebui să fie în mod normal depline și întregi” (articolul 4, alineatul 4 din *Cartă*), deși constrângerile legale și financiare limitează în mod frecvent sfera de aplicare a acestor competențe.

- *Clauza competenței generale.* Alocarea de atribuții și responsabilități specifice prin lege trebuie să fie în concordanță cu recunoașterea unei „clauze de competență generală”, care atribuie colectivităților locale dreptul de a interveni în toate problemele de interes local. Prezența clauzei competenței generale permite extinderea domeniului de acțiune locală pentru a satisface cât mai deplin interesele populației locale. Cu toate acestea, constrângerile financiare și responsabilitățile legale ale altor niveluri de putere publică pot limita acest principiu de competență generală.

- *Principiul subsidiarității.* Clauza competenței generale este strâns legată

de principiul subsidiarității, care stabilește că „exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni” (articolul 4, alineatul 3 din *Cartă*).

- *Delegarea competențelor*. Interacțiunea dintre autoritățile puterii publice ia frecvent forma delegării competențelor de la nivelul central (statal/regional) la nivelul local. În procesul de delegare a acestor competențe sunt definite de obicei, pe cale legislativă, mecanisme de informare, control și finanțare pentru exercitarea lor.

Principiile instrumentale prevăd, odată ce competențele și responsabilitățile au fost distribuite, relații adecvate și respectarea sferei de competențe a fiecărui nivel de putere publică:

- *Cooperarea*. Principiul cooperării între autoritățile centrale și locale este prezent în prevederile constituționale sau legale a multor state (este cazul Finlandei, Lituaniei, Portugaliei, Spaniei, Republicii Moldova).

- *Informare și consultare reciprocă*. Principiul informării și consultării reciproce stă la baza celor mai multe dintre bunele practici care pot fi identificate în interacțiunile dintre autoritățile locale și cele centrale (este cazul Lituaniei, Norvegiei, Republicii Slovace, Spaniei, Elveției). Necesitatea ca autoritățile locale să fie informate cu privire la inițiativele statale/regionale, precum și să fie consultate în procesul de luare a deciziilor favorizează implementarea adecvată a politicilor publice. Pe de altă parte, autoritățile centrale trebuie să dispună de date locale, pentru a elabora politici publice relevante pentru comunitățile locale.

- *Controlul activității*. Controlul eficacității acțiunii locale este de obicei limitat, în conformitate cu *Carta*, la verificarea legalității *a posteriori*. Cele mai multe țări au proceduri administrative sau judiciare de control pentru deciziile autorităților locale. Sancțiunile care pot fi aplicate sunt anularea, suspendarea, amenzile implicite și acțiunile în despăgubire. Controlul de oportunitate se aplică în cazul competențelor delegate. Cu toate acestea, *Carta* limitează posibilitatea de a controla aceste cazuri și specifică faptul că ar trebui să fie efectuate în cazuri excepționale.

- *Autonomia financiară*. Principiul autonomiei financiare impune situația ca autoritățile locale să aibă suficiente venituri pentru a-și exercita atribuțiile și responsabilitățile caracteristice autonomiei locale. Autonomia financiară este legată de principiul autonomiei locale, în măsura în care exercitarea deplină a responsabilităților necesită un sprijin financiar necondiționat.

Puterea statală, cu concursul autorităților publice locale și regionale, realizează deciziile ce afectează bunăstarea și interesele cetățenilor. Din acest punct de vedere, puterea locală îndeplinește rolul de „punte de legătură” între populația locală și stat. Lucrul acesta este foarte important deoarece secole la rând s-a înrădăcinat atitudinea oamenilor față de stat ca față de ceva străin, ostil interese-

lor poporului. Lichidarea acestei prăpastii existente între putere și popor se poate realiza numai prin consolidarea puterii locale, adică la acel nivel unde interacțiunea dintre cetățean și putere este mai realizabilă și mai sesizabilă.

Puterile statală și locală se bazează pe principiul democratic al puterii poporului, realizată pe mai multe niveluri de putere publică. Anume din aceste considerente, nu ar trebui să fie tendințe antagoniste între puterea locală și realizarea funcțiilor statale la nivel subnațional.

Este evident faptul că una din condițiile obligatorii ale implementării unui mecanism adecvat de armonizare a intereselor statale cu cele locale este realizarea unor condiții egale în ceea ce privește competența în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Este foarte important de a stabili un nivel suficient al veniturilor provenite din impozite și din alte surse în bugetele locale. Posibilitatea autorităților locale de a obține venituri nu numai din impozite presupun lărgirea atribuțiilor lor în domeniul realizării activităților cu caracter economic. Astfel direcția principală a edificării statului contemporan ar trebui să fie crearea condițiilor pentru a asigura dezvoltarea durabilă a colectivităților locale.

Un factor important al activității eficiente a autorităților publice locale îl constituie asigurarea libertății lor de a acționa. În anumite cazuri este rațional (și acest lucru poate fi justificat din punct de vedere juridic) ca autoritățile locale să fie pe post de reprezentanți ai statului în realizarea unor anumite sarcini de importanță națională. Structurile administrative de care dispun autoritățile locale și cunoașterea de către acestea a condițiilor locale sunt factori care fac ca autoritățile publice de nivel local să fie agenți potriviți pentru implementarea anumitor programe sau acțiuni, de care sunt responsabile autoritățile centrale. Dar, sarcinile delegate de stat autorităților locale nu trebuie să prevaleze asupra sarcinilor de importanță locală sau rezolvarea lor să necesite eforturi financiare și materiale prea mari. Pentru a evita marginalizarea autorităților locale, este important ca acestea, în procesul de implementare, să fie libere de a ține cont de condițiile locale în exercitarea competențelor delegate[1, p.14]. În acest sens, Legeanr.436-XVI din 28.12.2006 prevede că „autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare” (art.10, alin.3)[3].

Puterea locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între puterea locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică, considera A.Iorgovan, de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie este un reprezentant al statu-

lui, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome [4, p.466].

Potrivit prevederilor art.8 al *Cartei*, orice control administrativ asupra autorităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau lege. Orice control administrativ al activității autorităților locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ, poate, totuși să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale. Supravegherea administrativă a exercitării responsabilităților delegate autorităților locale de către stat, se menționa în Avizul Comitetului Regiunilor privind Republica Moldova din 6 octombrie 2010, nu trebuie să degenereze în supravegherea autorităților locale de către guvernul central[2].

Dezvoltarea democratică a Republicii Moldova poate avea loc nu prin separarea puterii locale de cea statală și nici în opoziție față de ultima, deoarece asta ar contribui la slăbirea statului. În această privință, atunci când se analizează posibilitățile competenționale ale puterii locale este acceptabilă concluzia că problema nu constă atât în identificarea problemelor locale, cât în sistemul relațiilor puterii locale cu cea statală. Puterea locală ar trebui să fie cooperantă în relațiile cu puterea statală, dar nu subordonată sau dependentă. Modul de interacțiune între cele două puteri ar trebui să fie unul care să corespundă necesităților existente la o anumită etapă concretă de dezvoltare a societății, deoarece la etape de dezvoltare diferite sunt necesități diferite.

Puterea statală și puterea locală sunt forme ale puterii publice unitare, iar administrarea statală și administrarea locală sunt forme ale administrării sociale [10, p.40]. Prin urmare, autoritățile puterii locale, la rândul lor, au un anumit impact asupra statului. După unii autori, aceasta se manifestă, în principal, prin interacțiunea sub următoarele forme:

- executarea deciziilor autorităților locale și regionale de către toate întreprinderile, organizațiile, instituțiile, indiferent de formele lor juridice de organizare și tipul de proprietate;

- colaborarea autorităților statale cu autoritățile locale privind soluționarea unor probleme de interes reciproc;

- implicarea organismelor reprezentative locale și regionale în procesul legislativ național, dreptul de inițiativă legislativă (În prezent, dreptul de inițiativă legislativă îi este atribuit de Constituția Republicii Moldova doar Adunării Populare a Găgăuziei (art.73). Consider că dreptul de inițiativă legislativă ar trebui extins și asupra celorlalte autorități reprezentative locale de nivelul II pentru a asigura un tratament egal, în textul constituțional, tuturor colectivităților teritoriale locale de nivelul II din Republica Moldova);

- implicarea activă în viața publică a diferitelor asociații și uniuni ale reprezentanților autorităților locale (de exemplu: CALM);
- participarea autorităților publice locale în desfășurarea alegerilor și referendumurilor;
- realizarea de către autoritățile publice locale a responsabilităților delegate de puterea statală [9, p.218-220; 11, p.30-31].

Procesele de descentralizare care au loc, mai mult sau mai puțin intens, în unele țări europene, sunt însoțite de încercări de a redefini și de a consolida rolul puterilor locale, prin intermediul unor mecanisme de participare și cooperarea în crearea standardelor și a politicilor care le afectează. Este, de fapt, posibil să se identifice mai multe exemple de interacțiune mai mare între diferitele niveluri politico-administrative, care își propun să adopte decizii comune cu privire la chestiuni de interes comun sau cel puțin, presupun o consultare prealabilă cu scopul de a adopta decizii mai consensuale. Crearea unor organisme consultative mixte locale/statale, stabilirea unor mecanisme „contractuale” în anumite zone și implicarea colectivităților locale în determinarea veniturilor lor pentru a le asigura independența financiară sunt câteva exemple practice care consolidează puterea locală și sunt comune mai multor state [6, p.161-162].

În concluzie menționez faptul că Republica Moldova a moștenit și a conservat o situație tipică pentru statele postcomuniste, când statul nu are suficiente pârghii pentru a influența societatea, dar nici societatea nu are resurse suficiente de acțiune asupra statului. Drept rezultat nici interesele statului, în ansamblu, și nici interesele părților sale componente nu sunt respectate și apărate pe deplin, iar principalul mecanism al administrării teritoriale devine tranzacționarea între puterea statală și cea locală a drepturilor și competențelor. În esență, puterea este întotdeauna o relație. Din această perspectivă, puterea locală poate fi înțeleasă numai în ceea ce privește relațiile dintre autoritățile publice locale și autoritățile statale cu care interacționează.

Practica realizării legislației privind administrația publică locală a confirmat faptul că problema disproporției existente între puterea statală și cea locală își are rădăcinile în delimitarea neclară a responsabilităților și a patrimoniului, amplificate de finanțarea insuficientă a puterii locale.

Varianta optimă de rezolvare a problemelor existente ar fi implementarea unui model de relații între puterea statală și cea locală care ar permite asigurarea unității puterii publice și în același timp ar garanta autonomia puterii locale în rezolvarea problemelor locale. Cu toate că puterea statală și cea locală, ca forme ale puterii publice sunt separate, asta nu înseamnă o ruptură a relațiilor între ele, întrucât aceste autorități publice exprimă voința poporului, la diferite niveluri și trebuie să acționeze coordonat în scopul asigurării realizării intereselor publice atât la nivel statal, cât și la nivel local. Puterea statală cooperând cu cea locală

contribuie la asigurarea integrității și unității statului, facilitând, de asemenea integrarea intereselor societății și a statului.

Bibliografie

1. Carta europeană a autonomiei locale. // Tratatе internaționale, Vol.14. – Chișinău, 1999.
2. Avizul Comitetului Regiunilor „Punerea în aplicare a Politicii Europene de Vecinătate și, în special, a Inițiativei privind Parteneriatul Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale din Republica Moldova” din 06.10.2010, www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cd%5ccivex-v%5cdossiers%5ccivex-v-004%5cRO%5cCDR106-2010_FIN_AC_RO.doc&docid=2727547 (accesat 28.03.2015)
3. Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006. // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007.
4. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.1.–București: ALL Beck, 2005.
5. Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales. Rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2963443&SecMode=1&DocId=1328702&Usage=2> (accesat la 17.09.2017).
6. Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. // Revue française d'administration publique, #1 (121-122), 2007.
7. Panara C. The contribution of local selfgovernment to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance. // Panara C., Varney M.R. (Eds). Local government in Europe: the „fourth level” in the EU multi-layered system of governance. -Routledge, 2013.
8. Белоусова Е.В. Муниципальная власть как разновидность публичной власти. // Пробелы в российском законодательстве, 2011, №3.
9. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - Москва:НОРМА, 2002.
10. Пешин Н.Л. Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право, №7, 2005.
11. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление всистеме государственных и общественных отношений. - Москва:Изд-во Моск. ун-та, 2005.

24.11.2017

PROMOVAREA EGALITĂȚII DE GEN ÎN ORGANELE DE MANAGEMENT ELECTORAL

Cristina CUCURUDZA

Republica Moldova, Chișinău, Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral pe lângă Comisia Electorală Centrală

Consultant principal,

E-mail: cristina.cucurudza@cicde.md

This article aims to give an appreciation to the situation regarding the involvement of women in political life and decision-making processes in the Republic of Moldova and to analyze their presence in electoral management bodies (from the perspective of the occupied positions). Also, international best practices on measures taken by election management bodies to promote gender equality in the electoral domain will be presented, as well as the way in which Central Electoral Commission of the Republic of Moldova and the Centre for Continuous Electoral Training is following the international recommendation, the activities carried out in the last years.

Keywords: electoral processes, gender equality, electoral management bodies.

Prezentul articol își propune să dea o notă de apreciere situației privind implicarea femeilor în viața politică și proceselor decizionale din Republica Moldova și să efectueze o analiză a gradului de implicare a acestora în managementul electoral la momentul actual (din perspectiva funcțiilor ocupate). Vor fi prezentate bunele practici la nivel internațional privind măsurile întreprinse de organele de management electoral în vederea promovării egalității de gen în sfera electorală și modul în care Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova și Centrul de Instruire Continuă în Domeniul electoral se conformează acestora, enumerând activitățile realizate în ultimii ani în acest sens

Cuvinte-cheie: proces electoral, egalitate de gen, promovarea femeilor, organ de management electoral

Introducere

La începutul secolului al XXI-lea, obiectivul realizării unei egalități de gen semnificative în procesul politic rămâne în continuare evaziv. Deși, în zilele noastre, femeile își exprimă opțiunile electorale în măsură egală sau chiar în mai mare măsură decât bărbații, ele continuă să rămână în urma bărbaților la capitolul funcțiilor ocupate. Situația descrisă persistă în ciuda faptului că drepturile egale pentru femei, inclusiv drepturile la cetățenie și la vot, sunt garantate de constituțiile tuturor democrațiilor moderne. O asemenea discrepanță între teorie

și practică ridică întrebări fundamentale de justiție socială, în situația în care, deși constituie majoritatea electoratului, doar câteva femei se numără printre liderii aleși. Starea de fapt are efecte negative și asupra generațiilor viitoare, având în vedere faptul că dezechilibrul constant în domeniul egalității de șanse poate afecta perspectivele de dezvoltare socială și economică pe termen lung [1].

Participarea egală a femeilor și bărbaților în procesul decizional este susținut la nivel internațional prin Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW), ratificată de Republica Moldova, precum și de Obiectivele de Dezvoltare Durabile ale Agendei Globale 2030. Asigurarea egalității de gen reprezintă pentru țara noastră unul dintre angajamentele asumate odată cu parafarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. De asemenea, egalitatea dintre femei și bărbați este un angajament asumat prin intermediul Programului de activitate al Guvernului pentru anii 2015-2018, Capitolul VIII, Punctul D Politici de Gen, dar și Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2016-2020 [7].

Există în Republica Moldova o problemă la capitolul egalitatea de gen viața politică? Răspunsul la această întrebare derivă din interpretarea următoarelor cifre: femei reprezentate în Parlamentul Republicii Moldova (2014-2018)- 21 din 101; femei în administrația publică locală: 20,6% în calitate de primari, 30,6% - consilieri locali și 18,55% - consilieri raionali și municipali; femei în organele de management electoral: Comisia Electorală Centrală-22% femei, în aparatul CEC-23 femei din 35 persoane, în consiliile electorale de circumscripție electorală-52,68% (46% din acestea - membri, 31% - președinți, 43% - vicepreședinți și 74% -secretari), în birourile electorale ale secțiilor de votare se înregistrează o situație similară-majoritatea funcționarilor sunt femei, însă acestea au acces mai redus decât bărbații la posturile de conducere.

Participarea politică a femeilor depinde de un șir de factori, precum: cunoașterea drepturilor și revendicarea lor; accesul la informații privind legile, politicile, structurile care le „guvernează” viața; încrederea în sine, stima de sine înaltă și capacitatea de a provoca și confrunța (în caz de necesitate) structurile de stat; cunoașterea instituțiilor/care să le acorde suport și modele de rol pozitive; existența unui mediu politic, legal, economic și cultural care le-ar permite să se angajeze plener în procesele de luare a deciziilor. Alți factori demni de a fi luați în calcul sunt: dependența economică și lipsa resurselor financiare adecvate; oportunități diferite de angajare în câmpul muncii (și, implicit, de dezvoltare a carierei); atitudini discriminatorii și stereotipuri negative perpetuate în familie și în viața publică; suprasolicitarea cu responsabilități casnice; intimidare, hărțuire și violență [2]. Depășirea acestor obstacole, în special a celor legislative sau care țin de politici implementate la nivel de stat depind în mare măsură de

atitudinea legiutorului de a răspunde la necesitățile societății prin reglementări eficiente, dar și de nivelul de aplicare a acestor norme de către organe abilitate, structuri competente.

Modificările la Codul electoral din aprilie 2016, care vizează aplicarea cotei minime de reprezentare de 40% pentru ambele sexe la întocmirea listei de candidați pentru alegerile parlamentare și locale, constituie o premisă și un pas important în asigurarea egalității de gen în politică. Modul în care partidele politice se conformează acestei cerințe, dar și poziționarea femeilor în aceste liste de candidați constituie o altă problemă, de atitudine, interes, mentalitate.

Interesant este faptul că conform concluziilor formulate în cadrul barometrului de gen [3, p.14], realizat în 2017, nivelul de implicare a femeilor în activitatea partidului și în campania electorală nu este mai mic decât al bărbaților, dar totuși aceștia figurează până la urma în funcțiile electivă, tendința fiind următoarea: cu cât funcția politică este mai importantă, cu atât crește preferința respondenților pentru un bărbat.

Domeniul electoral este unul specific, în cadrul căruia femeile se regăsesc în diferite posturi: alegători, candidați, observatori, funcționari electorali. Statutul de candidat este desigur cel mai vizibil, cu impact asupra vieții comunității, dar să nu uităm și de femeile, care efectiv decid soarta acestei țări prin exercitarea dreptului la vot, ele fiind mai mult de jumătatea populației, dar și de femeile care participă în organizarea alegerilor, realizând atribuțiile de funcționar electoral.

Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova, este organul de management electoral, a cărui atribuție primordială vizează organizarea și desfășurarea alegerilor în acest stat, elaborând și promovând politici electorale. Organul de management electoral practic are 2 atribuții importante în promovarea egalității de gen (în speță ne referim la promovarea femeilor, fiindcă aceasta a fost depistată ca problemă): asigurarea accesului femeilor la toate procedurile electorale gestionate de Comisia Electorală Centrală, dar și implementarea dimensiunii de gen la nivel de instituție (extinzând conceptul asupra întregului sistem de organe electorale). Prima componentă nu este domeniul exclusiv de competență a organului de management electoral, necesitând cadrul legal adecvat pentru implementarea procedurilor electorale, a doua componentă însă este lăsată la latitudinea organului de management electoral, responsabil de adaptarea tuturor reglementărilor interne la standardele existente. Totuși în cazul de față, raportându-ne la legislația națională intervine un impediment: membrii organelor electorale ierarhic inferioare sunt desemnați de către partidele politice și consiliile locale, organul de management electoral având posibilitatea doar să emită recomandări cu privire la respectarea principiului egalității de gen.

Luând în considerație cele relatate, prezentul articol are drept scop prezentarea bunelor practici privind crearea unei culturi sensibile la dimensiunea de

gen în cadrul organului de management electoral la nivel internațional. De asemenea, va fi analizată calea parcursă de Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova și a Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral în vederea implementării acestor standarde, inițiativele promovate, măsurile întreprinse, dar și provocările întâmpinate.

Bunele practici privind promovarea femeilor de către organele de management electoral

Promovarea participării politice a femeilor include și acel ansamblu de acțiuni realizate de organele de management electoral în vederea încurajării implicării femeilor în calitate de funcționari electorali, dar și setul de măsuri întreprinse pentru a asigura accesibilitatea procesului electoral pentru femei.

Termenul de organ de management electoral se referă la autoritatea responsabilă de organizarea și desfășurarea alegerilor într-un stat. Indiferent de atribuțiile și prerogativele pe care i le conferă legea națională, cert este următorul fapt: această autoritate pri natura sa deține pârghiile necesare pentru a influența promovarea implicării femeilor în domeniul electoral. În majoritatea statelor lumii, organul superior de management electoral este cel mai mare angajator, în sfera electorală fiind implicat un număr impunător de persoane, femei și bărbați. Ca orice angajator, această instituție trebuie să își cunoască profilul persoanelor angajate, dificultățile întâmpinate, provocarile pe care trebuie să le facă față și respectiv soluțiile care trebuie implementate.

Pe de altă parte, organul de management electoral poate avea o contribuție substanțială la promovarea egalității de gen nu doar prin maniera în care integrează componenta de gen în toate activitățile privind organizarea alegerilor, dar și prin propriul exemplu, prin politicile de management intern.

La nivel internațional, au fost elaborate bune practici referitor la acțiunile, activitățile pe care trebuie să le interprindă un organ de management electoral pentru a promova egalitatea de gen în sfera electorală. Desigur că acestea vor fi adaptate în funcție de situația concretă în cadrul unui stat, de necesitățile identificate, dar și de instrumentele legale pe care le deține organul de management electoral.

a. Auditul de gen.

Acesta reprezintă primul pas pe care trebuie să îl întreprindă organul de management electoral pentru a stabili politici și practici efective în domeniul promovării egalității de gen. Analiza efectuată permite stabilirea acțiunilor care au avut succes / care au eșuat, dacă acestea au fost întreprinse desigur și îmbunătățirile care trebuie aduse. Auditul de gen este realizat de către o persoană/ echipă de experți, iar procesul trebuie să fie bine planificat, cu identificarea principalelor domenii de analiză. Va fi analizată legislația în vigoare și toate proce-

durile/procesele electorale pentru a stabili nivelul lor de accesibilitate pentru ambele genuri. De asemenea, vor fi intervievați principalii actori electorali implicați, vor fi organizate fose grupuri și desfășurate sondaje de opinie pentru a evidenția acele obstacole existente în cadrul procesului electoral pentru femei în calitate de alegători, candidați, observatori, funcționari electorali în toate organele electorale. Vor fi consultate organizațiile societății civile din domeniul promovării egalității de gen [4, p.21].

b. Strategii de gen și planuri de acțiuni

Imediat după finalizarea exercițiului de audit, organul de management electoral ar putea analiza posibilitatea elaborării unui plan de acțiuni. Ca și toate planurile de acțiuni, acesta ar trebui să fie specific în explicarea provocărilor identificate, domeniilor posibile de acțiune, actorilor responsabili, resurselor disponibile și cadrelor temporale. Astfel, este posibil ca un organul de management electoral să nu poată să abordeze toate aceste probleme într-un plan de acțiuni într-un singur ciclu electoral. În cazul dat, planul ar putea stabili priorități clare, iar organul de management electoral ar putea să-și asume angajamentul de a reveni la cele nerealizate în următoarea perioadă electorală. Planul de acțiuni ar putea include și un mecanism de monitorizare.

c. Instituționalizarea integrării dimensiunii de gen: punctele focale. Unități și comitete gender

Pentru a asigura existența unui promotor al integrării dimensiunii de gen și abilitării femeilor, responsabilitatea pentru promovarea și monitorizarea activității în cadrul organizației poate fi instituționalizată. Procesul de integrare a dimensiunii de gen urmează să fie implementat de toți în organizație, după care un organ responsabil trebuie să dețină un statut superior în cadrul organizației și să beneficieze de acces la toate procesele decizionale. În unele cazuri, un expert gender dedicat sau un punct focal gender este recrutat pentru a activa întru promovarea integrării dimensiunii de gen în cadrul instituției. Totuși, deoarece nu este mereu posibil de recrutat un astfel de expert din cauza constrângerilor de buget sau de recrutare, membrii existenți sau angajații organului de management electoral ar putea fi desemnați în calitate de puncte focale gender. În cazul dat, este important de asigurat ca punctele focale să dispună de timp îndeajuns, precum și de pregătirea relevantă pentru a prelua responsabilitatea dată.

Într-o altă formulare, o rețea de persoane – atât bărbați, cât și femei – în cadrul organizației, din diferite domenii, ar putea fi responsabilă pentru asigurarea ca toți colaboratorii să țină cont de egalitatea de gen în activitățile și operațiunile lor zilnice. Crearea unei rețele de puncte focale gender, în loc de numirea în funcție a unui singur punct focal, poate contribui la sporirea capacităților instituției de a analiza activitatea din perspectiva egalității de gen și asi-

gura un grad mai mare de vizibilitate și legitimitate pentru procesul de integrare a dimensiunii de gen [6, p.24].

d. Echilibrul de gen în cadrul personalului organului de management electoral

Indiferent de prezența unei reglementări exprese, organul de management electoral ar trebui să ia măsuri în acest sens. Femeile ar trebui să ocupe poziții la toate nivele din structura organelor electorale, să fie prezente la funcții de conducere, nu doar de execuție. Implicarea femeilor în procesul decizional reprezintă o garanție că la elaborarea tuturor reglementărilor, a procedurilor electorale se va ține cont și de perspectiva necesităților/a impactului asupra femeilor. Organul de management electoral ar trebui să analizeze situația privind ponderea femeilor din totalul personalului, pozițiile pe care le ocupă acestea, fluctuația în rândul femeilor și dacă identifică probleme la acest capitol, să purcedă la identificarea soluțiilor în tratamentul, atitudinea față de angajații femei.

Există numeroase exemple de astfel de măsuri:

1. Impunerea anumitor cote la diferite nivele în structura organelor electorale, în special ce ține de funcțiile de conducere. Ideal este desigur ca acest procent să fie 50, dar numai puțin de 30.

2. Politica de recrutare (angajare). Această măsură este adoptată în țările în care femeile au acces mai redus decât bărbații la procesul educațional. Astfel, se vor stabili cerințe mai puțin restrictive pentru femei decât în cazul bărbaților și chiar va fi aplicată discriminarea pozitivă, optându-se pentru un candidat femeie în detrimentul unui bărbat, atunci când aceștia au obținut același rezultat la concursul de admitere în funcție.

3. Plasarea anunțurilor de angajare. Informația referitor la oportunitățile de angajare vor fi plasate în locurile cele mai des frecventate de femei, pentru a le oferi posibilități de aplicare sporite.

4. Instruirea potențialilor funcționari electorali. Acest proces trebuie să fie orientat spre consolidarea capacităților femeilor și oferirea încrederii în propriile cunoștințe și abilități în contextul aplicării pentru poziții de funcționar electoral.

5. Identificarea unor posturi de muncă potrivite femeilor din anumite grupuri. Aici ne referim la femeile cu dizabilități, la reprezentantele minorităților etnice.

6. Sensibilizarea bărbaților referitor la acest subiect. În orice societate, trebuie să se întreprindă măsuri pentru a atrage în acest proces bărbații activi, cu influență publică, în vederea încurajării și susținerii femeilor pentru accederea la diferite funcții din structura organelor electorale [5, p.14].

e. Instruirea personalului din cadrul organului de management electoral

Activități de instruire trebuie să desfășurate atât pentru membrii Comi-

siilor Electorale, cât și pentru membrii secretariatului în vederea înțelegerii importanței egalității de șanse ambelor genuri prin prisma politicilor adoptate, în particular situația în administrația electorală.

f. Consolidarea capacităților femeilor și programe de leadership pentru femeile din organul de management electoral

Aceste programe trebuie să fie orientate pentru satisfacerea necesităților femeilor, spre exemplu, cursuri de vorbire în public, etc. Programele de mentorat sunt necesare în vederea transferului de abilități și cunoștințe pentru promovarea și avansării femeilor pe treptele ierarhice ale carierei în domeniul electoral.

g. Date dezagregate pe criteriul pe gen

Sisteme de colectare a acestor date statistice pe criterii de gen, vârstă, dizabilitate sunt necesare de elaborat, implementat și de menținut în vederea monitorizării participării femeilor la toate nivelurile și de a identifica măsuri pentru remedierea situațiilor constatate [4, p.23].

h. Echilibrul de gen la seminarele de instruire în domeniul electoral

Organul de management electoral/instituția responsabilă de instruire va întreprinde măsuri în vederea asigurării participării la instruire a reprezentanților ambelor genuri.

i. Facilități pentru femei în special pentru cele cu dizabilități

Aspecte de ordin practic trebuie luate în considerație, cum ar fi: dotarea cu grupuri sanitare separate pentru femei și bărbați, facilități pentru femei cu dizabilități, etc.

j. Rețeaua organelor de management electoral

Organele de management electoral își pot împărtăși experiența, bunele practici atât la nivel de membri ai Comisiilor Electorale, cât și prin intermediul persoanelor care au statut de focal point în aceste instituții.

Măsurile enumerate mai sus relevă modul în care un organ de management electoral ar putea „face ordine în interior” astfel încât atunci când va gestiona alegerile și îndeplini funcțiile sale, să dispună de capacitățile și resursele necesare pentru a asigura integrarea perspective egalității de gen la fiecare etapă și nici o activitate realizată să nu discrimineze femeile din neglijență [6, p.3].

Măsurile de promovare a egalității de gen întreprinse de Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova și Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral

În 2013, Comisia Electorală Centrală, cu suportul Programului PNUD Pentru Democrație, implementat de către Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și finanțat de Guvernul Suediei, a realizat un audit de gen în domeniul electoral, scopul acestuia fiind de a oferi răspuns la următoarele întrebări: cât de relevantă este dimensiunea de gen în procesul electoral, care sunt cele mai importante provocări în domeniul electoral privite sub perspectiva egalității de gen, cum activitatea CEC ar putea contribui mai eficient la sporirea nivelului egalității de gen în procesul electoral.

Astfel, demersul auditului de gen s-a axat pe trei domenii principale și anume: integrarea dimensiunii egalității de gen în planul strategic al Comisiei Electorale Centrale, integrarea dimensiunii egalității de gen în atribuțiile de bază ale CEC și capacitățile instituționale ale CEC cu privire la asigurarea egalității de gen.

Analiza reprezentării femeilor și bărbaților în structurile de management electoral, precum și a distribuției rolurilor dintre aceștia au arătat că bărbații sunt mai prezenți în organele ierarhice superioare, iar femeile sunt mai prezente în organele ierarhice inferioare.

Auditul de gen a analizat și platformele electorale ale candidaților electorali, atât în alegerile locale, cât și în cele parlamentare. În acest fel, s-a stabilit că acestea sunt elaborate cu precădere din perspectiva bărbaților fără a face prioritar aspecte relevante și pentru femei. De exemplu, s-a constatat tendința generală de a trata femeile mai degrabă în strânsă legătură cu rolul lor în familie, și în mod special, vizînd rolul de mamă al femeilor, în platformele electorale predomină specificațiile legate de sănătatea mamelor și a copiilor, indemnizații pentru naștere și pentru creșterea copilului, facilități legate de naștere, educație, etc.

În temeiul celor constate au fost elaborate următoarele recomandări în adresa Comisiei Electorale Centrale: prin intermediul planului strategic CEC să recunoască relevanța asigurării egalității de gen în procesul electoral; planul strategic al CEC trebuie să fie revăzut prin perspectiva egalității de gen; regulamentele interne ale CEC în special cele cu relevanță la dimensiunea egalității de gen trebuie revăzute din această perspectivă; procesul de comunicare și informare a alegătorilor de către CEC trebuie să fie revizuit pentru a integra dimensiunea egalității de gen și promovarea importanței participării politice a femeilor; Registrul funcționarilor electorali cât și modalitatea de formare a listelor electorale trebuie să prevadă dezagregarea pe criteriul de gen; CEC trebuie să adopte un regulament sau o instrucțiune internă care ar detalia modul în care se va asigura integrarea dimensiunii egalității de gen, care ar prevedea următoarele aspecte: mandatul și aria de aplicare a procesului de integrare a dimensiunii egalității de gen, etapele și consecutivitatea procesului dat, responsabilitățile clare pentru realizarea fiecărei etape a procesului; mandatul persoanelor responsabile pentru

asigurarea integrării dimensiunii de gen trebuie clar definit prin modificarea fișelor de post, amendarea regulamentelor de activitate ale direcțiilor CEC; realizarea auditului de gen anual [9].

Auditul de gen realizat de către CEC Moldova a concluzionat că pentru a realiza progrese relevante în vederea participării echilibrate a femeilor și bărbaților în procesul electoral, urmează inițiativele legislative care vizează reprezentarea femeilor și a bărbaților; cadrul electoral să fie îmbunătățit prin abordarea modului de desemnare a candidaților – prin instituirea unei cotei minime de reprezentare; partidele politice să promoveze femeile în calitate de candidate și oficiali aleși, inclusiv prin plasarea femeilor pe poziții eligibile în listele electorale; partidele politice trebuie să introducă în platformele electorale teme care să releve în mod prioritar femeile; programele de educație electorală trebuie să promoveze mai activ egalitatea de gen ca problemă importantă în cadrul proceselor electorale, fiind o trăsătură fundamentală a cetățeniei democratice participative; mass-media și partidele politice vor asigura vizibilitate egală femeilor și bărbaților candidați în cadrul susținerii campaniilor și mesajelor lor politice, inclusiv prin promovarea participării candidatelor la dezbaterile cu alegătorii și cu contra-candidații, și asigurarea accesului egal în mass-media; partidele politice, autoritățile publice locale vor promova paritatea de gen în componența organelor electorale inferioare, desemnând atât femei, cât și bărbați pentru a fi membri ai consiliilor electorale de circumscripție, birourilor electorale, reprezentanți cu drept de vot consultativ și observatori electorali [8, p.19].

În urma realizării auditului de gen, Comisia Electorală Centrală, în scopul integrării principiului egalității de gen în procesul electoral, în special în politicile, programele, practicile și procesul de luare a deciziilor, Comisia Electorală Centrală a implementat Planul de acțiune privind asigurarea respectării principiului egalității între femei și bărbați în procesul electoral (2013-2015) [9], iar ca rezultat, perspectiva egalității de gen la toate etapele procesului electoral a fost inclusă și în ce-a dea doua ediție a Planului strategic al CEC pentru perioada 2016-2019 [9].

Începând cu anul 2014, în contextul desfășurării alegerilor parlamentare, în hotărârile sale de constituire a organelor electorale (consiliilor electorale), CEC a prevăzut un punct prin care “la alegerea președintelui, vicepreședintelui și a secretarului consiliului, se recomandă desemnarea persoanelor cu respectarea echilibrului de gen”.

Situația privind participarea în alegeri este monitorizată continuu de Comisia Electorală Centrală, Sistemul Informațional Automatizat „Alegeri” furnizând date dezagregate după criteriu de gen, ceea ce permite analiza dinamicii participării femeilor în calitate de alegători, candidați, funcționari electorali, observatori, etc., dar permite și aprecierea eficacității măsurilor întreprinse de Comisia Electorală Centrală, dar și de impactul cadrului legal amendat în această

privință. Aceste date sunt prezentate publicului larg într-o manieră ilustrată, sub formă de infografice, în cadrul unei publicații elaborate cu suportul Programului ONU „Femeile în Politică”, implementat de Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women) și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și „Programul pentru îmbunătățirea democrației în Republica Moldova prin suport parlamentar și electoral”, implementat de către PNUD Moldovași finanțate de către Guvernul Suediei și Guvernul Norvegiei [9].

Eforturile Comisiei Electorale Centrale în integrarea dimensiunii de gen în domeniu electoral continuă în limitele competențelor sale funcționale, desigur. Instituțiași exprimă încrederea că ultimele modificările operate la nivel de legislație (Cod electoral [9]) vor fi aplicate în practică:

- cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe la întocmirea listelor de candidați (art.41 alin.(21);
- semnături mai puține pentru înregistrarea candidatelor femei în circumscripții uninominale (art.80 alin.(1));
- suport bugetar partidelor pentru fiecare candidată femeie înaintată și aleasă în circumscripții uninominale (art.41, alin.(22));
- modificarea listelor de candidați - cu respectarea principiului de reprezentare a femeilor și bărbaților fără discriminare (art.80, alin.(3)).

Reprezentarea femeilor în organele de management electoral reprezintă o prioritate, un principiu director în activitatea Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral, instituție creată de Comisia Electorală Centrală în temeiul art.26¹ din Codul electoralîn scopul oferirii instruirii specializate funcționarilor electorali și altor subiecți implicați.

Pe parcursul activității sale (începând cu 2013), au fost create premisele pentru demararea unui program complex, intitulat: „Programul privind promovarea egalității de gen al CICDE (PPEG).

La prima vedere pare un program ambițios, mai ales pentru o instituție relativ tânără, dar anvergura activităților realizate sub plafonul acestui program, ne demonstrează contrariul. Iată câteva exemple:

➤ ToT (formare de formatori) pentru angajații permanenți, dar și pentru trainerii CICDE, datorită cărora personalul CICDE a devenit sensibil la dimensiunea de gen [10].

➤ Training-uri în domeniul electoral cu accent pe dimensiunea de gen. În vara anului curent reprezentanți ai partidelor politice, ONG și mass-media au participat la seminare de instruire de tip BRIDGE intitulate „Sistemele electorale și dimensiunea de gen” [10].

➤ Metodologie de instruire adaptată la dimensiunea de gen. Toate modulele de instruire din portofoliul CICDE sunt gender sensibile.

➤ Evenimentul “Dirijăm împreună!” - CICDE în premieră a combinat arta cu leadership-ul. Scopul principal al acestei eveniment este de a demonstra puterea educației, instruirii și a faptului că leadershipul nu are gen. Funcționari electorali, femei și bărbați împreună cu personalități notorii au avut posibilitatea să dirijeze o impresionantă orchestra, astfel practicând leadershipul și transformându-se în adevărați ambasadori ai egalității de șanse în țara noastră. Este necesar să menționăm că înainte de acest exercițiu public, participanții la program au beneficiat de activități de leadership [10].

➤ Crearea „Organizației Internaționale a Femeilor din Managementul Electoral” sau acronimul în engleză WEM-International. În 2015, CICDE împreună cu Comisia Electorală Centrală a lansat inițiativă creării acestei organizații, care să întrunească autoritățile electorale, preocupate de acest subiect.

Ce înseamnă WEM pentru CICDE? Prin oferirea de sprijin femeilor din managementul electoral internațional, CICDE promovează schimbul de experiență, cele mai bune practici și cercetarea în domeniul egalității de gen și a alegerilor. Centrul servește drept legătură între autoritățile electorale-profesioniști din domeniul alegerilor care sunt interesați în promovarea egalității de gen în cadrul instituțiilor lor.

Beneficiile WEM: laborator de cunoștințe și informații pe tematică gender; reinventarea dezvoltării profesionale în domeniul electoral; networking.

Astfel, se propune ca organizația să servească drept: rețea de socializare; platformă pentru împărtășire de cunoștințe; colecție a istoriilor de succes în domeniul gender; motor de căutare a informației în domeniul electoral; comunitate de profesioniști.

Care au fost pașii întreprinși în vederea creării organizației?

1. Cu susținerea Programului ONU „Femeile în politică” și a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) a fost posibilă crearea grupului de lucru în vederea creării organizației (IWG), din care au făcut parte 7 autorități electorale și organizații internaționale.

2. Cu suportul unui consultant internațional și cu aportul membrilor grupului de lucru au fost elaborate următoarele documente: proiectul de statut al organizației, planul strategic.

3. La prima reuniune a membrilor grupului din iunie 2016, reprezentanții acestora au adoptat „Declarația de la Chișinău” și și-au exprimat viziunile de viitor asupra organizației [10].

4. Elaborarea conceptului de brand, a site-ului WEM.

5. Angajarea consultantului național, în vederea realizării tuturor formalităților de înregistrare a WEM.

6. Demararea procedurii de înregistrare a organizației în Bruxelles, pe un teritoriu neutru statele membre, mai aproape de comunitatea donatorilor.

Inițiativă creării acestei organizații depășește cadrul național privind măsurile pentru promovarea participării femeilor în domeniul electoral. CICDE și CEC conștientizează eforturile care vor trebui realizate în atingerea obiectivelor trasate, însă bunele practici care pot fi împărtășite prin intermediul acestei organizații constituie o resursă apreciabilă pentru fiecare autoritate electorală care va face parte din ea, iar specificul asociației-domeniul electoral este unul inedit și concret. Nu negăm faptul că există și alte platforme, proiecte ale organizațiilor internaționale care oferă sprijin și suport femeilor în vederea sporirii participării la viața politică (cum ar fi de exemplu platforma WELL [11] creată și gestionată de Fundația Internațională pentru Sisteme Electorale), însă WEM-International își va baza activitatea sa programatică pe necesitățile femeilor care activează în acest domeniu, luând în considerație și posibilitățile, pârghiile autorităților electorale, ceea ce va oferi sustenabilitate acțiunilor realizate.

Cât privește „Programul privind promovarea egalității de gen al CICDE (PPEG), CICDE intenționează să întreprindă în viitor pași concreți pentru consolidarea acestuia. Modulele de instruire și educație civică cu accent pe componenta gender vor fi îmbunătățite, iar altele noi vor fi elaborate, luând în considerație alegerile parlamentare din 2018. Programul va include următoarele activități:

- Ediție regională a cursului de leadership „Dirijăm împreună”;
- Campanie de educație civică cu accent pe dimensiunea de gen;
- Primul geneder blended training în Moldova;
- Seminare de instruire pentru femeile candidați axate pe prevederile noului sistem electoral și pe procedurile electorale;
- Testarea cursului BRIDGE „Gender și alegerile”, versiunea a 3-a;
- Program de mentorat, etc.

Concluzii

Promovarea egalității de gen în sfera politică (domeniul electoral inclusiv) este obiectul de reglementare a unui șir de convenții, prin care statele care fac parte la acestea și-au asumat angajamente privind adaptarea cadrului legal și implementarea politicilor menite să remedieze situația implicării ambelor sexe la procesele decizionale. Aceste subiect figurează și pe agenda organizațiilor din domeniu, care dezvoltă un șir de programe de asistență în vederea acordării ajutorului necesar instituțiilor statului, dar și organizațiilor societății civile pentru a obținerea rezultatelor concrete.

Cea mai mare provocare o constituie depășirea etapei de formalisme, legi doar pe hârtie, declarații populiste și mimarea unei remedieri de situație.

Domeniul managementului electoral este unul relativ îngust, cu toate că numărul persoanelor implicate în cadrul scrutinelor naționale depășește cifra de 20 de mii persoane implicate (în cazul Republicii Moldova). Această caracteristică însă ne permite să dăm o apreciere exactă situației privind implicarea femeii-

lor în calitate de funcționari electorali. Prezența preponderentă a doamnelor la funcțiile de execuție și mai puțin la cele de conducere este o realitate, care persistă la ultimele scrutine, cu toate că cifrele oscilează.

Măsurile întreprinse de organul de management electoral în vederea transformării acesteia într-o instituție sensibilă la dimensiunea de gen nu reprezintă un trend, ci o necesitate, ori promovarea femeilor în procesul decizional trebuie să cuprindă și domeniul electoral.

Consider că acțiune realizate de Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova în urma desfășurării primului audit de gen în domeniul electoral au început să dea rezultate, impactul lor fiind amplificat și de programele de instruire și de educație civică desfășurate de Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral.

Lansarea inițiativei de crearea a organizației femeilor în managementul electoral și mobilizarea instituțiilor omoloage denotă importanța acestui subiect pentru instituțiile vizate (CEC și CICDE), fiind și un indicator al eficienței programelor partenerilor de dezvoltare dezvoltate în ultimii ani.

Bibliografie

1. Manual pentru promovarea participării femeilor în activitatea partidelor politice. - OSCE/ODIHR, 2014 (versiune tradusă în limba română)
2. Terzi-Barbaroșie D. Participare femeilor la viața publică și politică din Republica Moldova. - Chișinău, 2013
3. Barometru de gen: Cum participă femeile și bărbații în politică și în procesele decizionale? UN Woman, Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”. – Chișinău, 2017
4. Atherton T., Qeriqi D., Vokshi R. Manual for Gender Equality in the Electoral Process. - Prishtina, 2016
5. Bibler S., Mohan V., Ryan K. Gender Equality & Election Management Bodies: a best practice guide. - IFES, 2014
6. Ballington J., Bardall G., Palmieri S., Sullivan K. Procese Electorale Incluzive: ghid pentru organele de management electoral cu privire la promovarea egalității de gen și participării femeilor. - UN Women și PNUD, 2015 (versiune tradusă în limba română)
7. Frasîneac A. Asociația Internațională a Femeilor din Managementul Electoral (WEM-International) – o inițiativă comună a Comisiei Electorale Centrale și Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral. // Buletinul informativ al Comisiei Electorale Centrale, nr.15. Chișinău, 2016
8. Sîrbu R. Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova-prima instituție publică care a realizat un audit de gen. // Buletin informativ nr.2, ianuarie-iunie 2014, Chișinău, 2014
9. www.cec.md

10. www.cicde.md
11. www.ifes.org

01.12.2017

IMPACTUL REFORMEI ÎNVĂȚĂMÂNTULUI PROFESIONAL TEHNIC ASUPRA PIETII MUNCII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Mariana IAȚCO

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale Științe Politice și Administrative, Departamentul Științe Politice și Administrative,
Doctor în științe politice, lector universitar

The purpose of this study is to identify and analyze the complex problem of the reform of the VET in the Republic of Moldova, as well as to make recommendations on the future of professional and technical education for our country, taking into account the needs and demands of the labor market. A relevant and quality technical vocational education enables students to acquire the transferable skills, knowledge and skills they need to succeed in life. It is therefore important, each VET institution have strict internal quality assurance systems and advanced teaching methods evaluated by specialized agencies.

Scopul acestui studiu este de a identifica și analiza problematica complexă a reformei învățământului profesional tehnic (ÎPT) în Republica Moldova, precum și să intervină cu recomandări privind viitorul educației profesionale și tehnice pentru țara noastră, reieșind din necesitățile și exigențele pieței muncii.

Metodologia propusă pentru analiza implementării reformei în sistemul de învățământ profesional și tehnic din RM a cuprins:

1. Analiza de date secundare – au fost analizate datele disponibile privind învățământul profesional tehnic din bazele de date ale Biroului Național de Statistică, Ministerului Educației, Centrului Național de Dezvoltare a Învățământului Profesional și Tehnic, EUROSTAT, OECD);

2. Analiza de documente de politică publică:

- legislație: Codul Educației al RM, legislația națională în domeniul învățământului profesional și tehnic
- documente strategice: Strategia de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013-2020
- politici europene: Recomandarea Comisiei Europene privind stabilirea unui cadru european de referință pentru asigurarea calității în educație și formare profesională (EQARF)

3. Analiza rapoartelor, studiilor și cercetărilor privind implementarea reformei ÎPT realizate de experți în materie, ONG-uri, mediul academic autohton, precum și raportul Ministerului Educației.

Guvernul Republicii Moldova a identificat problematica reformei ÎPT ca prioritate pe agenda sa de lucru. Acest deziderat al Ministerului Educației s-a

materializat printr-o serie de documente de politică publică lansate în 2013-2015, care vizează în mod specific reforma ÎPT și încadrarea coerentă a acestui segment în cadrul larg al reformelor din domeniul educației naționale.

Principalul document de politică publică în domeniul ÎPT lansat în 2013 îl reprezintă *Strategia de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013-2020*[1]. **Obiectivul general** al Strategiei este „modernizarea și eficientizarea învățământului profesional tehnic, în vederea sporirii competitivității economiei naționale prin pregătirea forței de muncă competitive și calificate, în corespundere cu cerințele actuale și viitoare ale pieței muncii”.

Pentru susținerea implementării reformei în ÎPT, Guvernul Republicii Moldova a adoptat în anul 2014 „Foaia de parcurs” [2, 39] pentru implementarea reformei, inclusiv a Strategiei. *Foaia de parcurs* stabilește 5 domenii principale de intervenție:

1. *Cadrul normativ și instituțional* al sistemului de învățământ profesional tehnic;
2. *Cadrul analitic și de planificare* pentru corelarea necesităților pieței muncii cu oferta educațională;
3. Reconfigurarea *rețelei de instituții profesionale tehnice*;
4. Modernizarea conținuturilor și organizării *procesului de studii și formare* în învățământul profesional tehnic;
5. Promovarea *atractivității* în învățământul profesional tehnic.

La 15 ianuarie 2014 a fost lansat Proiectul UE „Asistență tehnică pentru domeniul învățământului profesional tehnic în Republica Moldova”.

Ulterior, la 15 mai 2014 Guvernul Republicii Moldova a semnat un Acord de Finanțare [3] cu Uniunea Europeană, reprezentată de Comisia Europeană privind Programul de suport al politicii sectoriale în domeniul ÎPT, pentru a susține implementarea Strategiei ÎPT.

Conform Acordului, în perioada 2014-2017 Republica Moldova beneficiază de acest Program de suport din partea UE în valoare de **30 mil. euro**.

Asistența Uniunii Europene constă din 2 componente:

1. **Programul de suport bugetar** cu un buget total **25 mil. euro**, care sunt alocate în trei tranșe, conform următorului calendar:

anul 2015 – 3,5 mil. Euro;

anul 2016 – 10 mil. Euro;

anul 2017 – 11,5 mil. Euro;

2. **Proiectul de asistență tehnică** (demarat în februarie 2014) cu un buget indicativ de **5 mil. euro** și are drept scop consolidarea capacităților principalelor actori și acordarea suportului în procesul de realizare a reformei învățământului vocațional/tehnic.

Obiectivul general al Programului este reconceptualizarea programului de învățământ în sectorul de învățământ vocațional/tehnic și restructurarea rețelei

instituțiilor de învățământ vocațional/tehnic cu scopul de a crește eficiența educației profesionale și a oferi forță de muncă competitivă pentru economia națională care să răspundă necesităților pieței muncii în termeni de calitate și cantitate.

Așadar, revenind la principalul document - *Strategia de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013-2020*, evidențiem următoarele 6 obiective specifice ale acestuia:

1. *Restructurarea învățământului profesional tehnic* pe două cicluri – secundar și post-secundar și reconfigurarea rețelei de instituții;

2. Asigurarea formării profesionale în învățământul profesional tehnic bazată pe competențe și *racordarea acestuia la cerințele pieței muncii* (angajarea încâmpul muncii pentru absolvenții învățământului profesional tehnic să crească cu 10% comparativ cu 2012);

3. Creșterea *calității* învățământului profesional tehnic prin sporirea eficienței utilizării mijloacelor financiare și prin crearea și implementarea sistemului de asigurare a calității, astfel încât, până în 2017 să existe o entitate funcțională de evaluare și acreditare a acestor instituții;

4. Asigurarea științifică, curriculară și metodologică a învățământului profesional tehnic, astfel încât 100% curricula să fie racordată la *Cadrul Național al Calificărilor* până în 2020;

5. Sporirea calității *corpului profesoral*, inclusiv prin modernizarea formării profesionale inițiale și continue a cadrelor didactice pentru învățământul profesional/tehnic, dar și îmbunătățirea motivării acestora, astfel încât, până în 2020 întregul corp profesoral să fie instruit conform Cadrului Național al Calificărilor;

6. Sporirea *atractivității* și accesului la ÎPT, astfel încât numărul de elevi să crească cu 10% până în 2020.

Pentru atingerea scopului cercetării a fost supusă analizei perioada anilor 2014-2016, urmând să examinăm realizarea obiectivelor specifice ale Strategiei de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013-2020, precum și impactul pe care îl generează asupra preferințelor absolvenților instituțiilor ÎPT de a se încadra în câmpul muncii.

Obiectivul 1 - ***Restructurarea învățământului profesional tehnic***. Conform Codului educației Republicii Moldova [4], sistemul ÎPT este structurat pe 3 niveluri:

- instituție de învățământ profesional tehnic secundar – școală profesională;
- instituție de învățământ profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar – colegiu;
- instituție de învățământ profesional tehnic cu programe combinate – centru de excelență;

Obiectivul prevede, ca școlile de meserii care oferă studii preponderent practice cu durata de 1 an, fie vor fi închise, fie fuzionate cu școlile profesionale ce oferă studii profesional tehnice secundare cu o durată de 2-3 ani, în baza studiilor gimnaziale și 1 an în baza studiilor liceale sau la programele de formare profesională duală.

Potrivit *Strategiei sectoriale de cheltuieli în domeniul educației, 2017-2019* [5], realizată de Ministerul Educației, la începutul anului de studii 2015/2016, în republică au activat:

- 44 de școli profesionale;
- 2 școli de meserii;
- 4 centre de excelență;
- 42 de colegii;

iar până la finele anului 2015, în baza a două școli profesionale a fost instituit Centrul de excelență în industria ușoară, iar în baza celor două școli de meserii (Școala de Meserii din Fălești și Școala de Meserii din Todirești, Anenii Noi) a fost creată o școală profesională. În aceste instituții numărul de elevi este foarte mic și aproape egal cu cel al angajaților, baza tehnico-materială – deplorabilă, iar la Todirești nici un profesor nu are grad didactic.

Urmează ca 5 școli de meserii să fie absorbite de școlile profesionale. Altele 5 să fie reorganizate în 4 școli profesionale. Această propunerea ministerului are la bază rezultatele unui raport de cartografiere [6, p.37-54] elaborat cu sprijinul Uniunii Europene. Potrivit acestui document, din cele **97 de școli profesionale** evaluate: 24 au obținut calificativul „bine”, 45 – „mediu”, 24 – „slab”.

Raportul a mai arătat că, statul a alocat până în 2014 tot mai mulți bani pentru acest sector, în timp ce numărul de elevi scădea constant an de an, iar baza tehnico-materială nu s-a dezvoltat. În același timp, fiecare al doilea bloc de studii este în stare avansată de uzură, fiecare a treia cantină din școlile profesionale nu funcționează, iar din numărul total de 199 de cămine doar 132 sunt utilizate.

Ca o soluție pentru situația creată Ministerul Educației a propus instituirea, în următorii ani, a 10 centre de excelență și consolidarea rețelei de școli profesionale care să răspundă celor mai înalte rigori de calitate.

La prima etapă se propune instituirea a 5 centre de excelență pe domenii: construcții, industria ușoară, informatică și tehnologii informaționale, servicii și alimentație publică și transporturi.

Obiectivul 2 - **Asigurarea formării profesionale și racordarea acesteia la cerințele pieței muncii**

Indicatorul pentru acest obiectiv este creșterea ratei de ocupare a absolvenților din ÎPT postsecundar nonterțiar și din ÎPT secundar cu 10% până în anul 2020, comparativ cu 2012.

Pentru realizarea acestui obiectiv Ministerul Educației și-a propus executarea următoarelor condiții:

A. Elaborarea metodologiei de cercetare și desfășurarea unui studiu al pieței muncii (de comun cu ANOFRM – Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă), pentru a identifica particularitățile teritoriale și regionale. Constatăm că, acest studiu a întâmpinat deficiențe la capitolul implementării lui, fiind finalizat abia în octombrie 2014 (cu toate că era preconizat pentru anul 2013).

De asemenea, metodologia urmează a fi ajustată la cerințele și realitățile societății, pentru a o face mai durabilă. În acest scop este necesară o finanțare suplimentară (preconizată pentru anul 2015), urmând a fi încheiat de către Proiectul UE privind migrația și Guvernul Suediei cofinanțarea acestui exercițiu.

B. Corelarea instruirii specialiștilor în cadrul ÎPT cu cerințele teritoriale ale pieței muncii, prin specializarea instituțiilor în domeniile solicitate.

Aceasta presupune, ca Ministerul Educației să ofere suport instituțiilor de ÎPT la elaborarea planurilor de dezvoltare instituțională, conform cererii de piața muncii locală și regională.

Însă analizând datele din Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul educației, 2017-2019 [7, p.10-11], se constată o evoluție negativă în sectorul ÎPT secundar (*școli profesionale*) în ceea ce privește numărul de elevi, numărul de absolvenți și profesiile solicitate de către ei.

Astfel în anul de studii 2015/2016, în instituțiile ÎPT secundar au fost înmatriculate **9,4 mii persoane**, cu 14,4% mai puțin față de anul de studii precedent.

Numărul de absolvenți înregistrați în promoția anului 2015 a constituit **9,2 mii de persoane**, reducându-se cu 4,6% față de anul anterior. Fiecare al treilea absolvent a urmat, în paralel, cursuri de instruire profesională și studii generale.

Cele mai solicitate profesii obținute de absolvenți au fost (*în ordine descrescătoare*):

- bucătar -13,1%;
- lăcătuș la repararea automobilelor - 10,4%;
- tencuitor - 8,2%;
- cusătoreasă în industria confecțiilor - 5,5%;
- electrogazosudor-montator - 4,9%;
- operator la calculatoare - 4,2%;
- tâmplar -3,3%

Pornind de la indicii cererii pe piața muncii, aceste date reflectă o tendință nefavorabilă pentru economia națională, când societatea noastră treptat se transformă într-o societate de consum, și nu de producere, fiind solicitate profesiile din sectorul „prestări servicii”. Această constatare este confirmată și de da-

tele statistice ale Ministerului Educației, conform cărora la începutul anului de studii 2015/2016, la 10 mii locuitori reveneau în medie 45 elevi și 26 absolvenți din învățământul profesional tehnic secundar, față de 70 elevi și 31 absolvenți în anul de studii 2005/2006[8, p.14].

C. Constituirea Comitetelor Sectoriale pentru cele 12 domenii de specializare.

În Strategia ÎPT 2013-2020 s-au planificat 5 Comitete Sectoriale, astfel încât acest indicator este supra-îndeplinit. Actualmente activează Comitetul Sectorial pentru ÎPT în construcții, în agricultură și industria alimentară, în transporturi și TIC, în industria nealimentară și comerț. În anii ce urmează, Ministerul Educației în cooperare cu Ministerul Muncii, partenerii sociali și ministerele de resort, va susține crearea și funcționarea a încă cel puțin șase Comitete Sectoriale, astfel încât, până în 2017, vor fi create și vor funcționa cel puțin 12 Comitete Sectoriale.

D. Actualizarea Clasificatorului Ocupațiilor (Profesiilor) și Specialităților.

Clasificatorul Ocupațiilor din Republica Moldova (CORM 006-14) a fost elaborat corespunzător structurii vizate și aprobat prin Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr.22 din 3 martie 2014.

E. Validarea și recunoașterea educației (învățărilor) non-formale și informale.

Conform Strategiei ÎPT, metodologia de validare și recunoaștere a învățării non-formale și informale urma să fie aprobată în anul 2016 [9], însă până la moment acest document este în formă de proiect.

F. Revizuirea procedurii de susținere a examenelor de absolvire a ÎPT.

Această activitate era planificată pentru anul 2016, urmând să fie elaborată metodologia corespunzătoare. Însă există premise, ca acest document să fie aprobat și implementat în anul 2017, ceea ce va tergiversa procesul de reformare.

G. Susținerea procesului de dezvoltare a parteneriatelor dintre agenții economici și instituțiile de ÎPT.

Pe parcursul perioadei supuse analizei, această sarcină nu a fost realizată, urmând ca în 2017 Consiliile Directoare ale instituțiilor de ÎPT să includă cel puțin 2 reprezentanți ai mediului de afaceri în componența acestor consilii. Reiterăm importanța pe care o are legătura dintre agenții economici și mediul educațional, care, odată cu trecerea Republicii Moldova la economia de piață, s-a rupt. Școlile profesionale, colegiile au revenit la statutul de instituție „teoretică” de la cea „industrială”, pierzându-și treptat, relevanța în raport cu cerințele unei piețe a muncii aflate în plin proces de schimbare.

Mai mult, ÎPT a fost alimentat în permanență cu cei mai neperformanți dintre absolvenții claselor gimnaziale și liceale. Elevii cu cele mai modeste re-

zultate la examenul de absolvire, optează pentru școli de meserii și/sau profesionale, ajungând la finele clasei a XII-a în imposibilitate de a promova examenul de bacalaureat.

Parteneriatul dintre ÎPT și reprezentanții mediului de afaceri este extrem de important pentru stabilirea parcursului profesional al elevilor, oferind servicii de consiliere și orientare profesională pentru tinerii specialiști. Acest proces trebuie să fie realizat de către persoane cu o bogată experiență în afaceri la nivel local și regional, ce va sconta o plusvaloare asupra potențialului de dezvoltare al elevilor. Este necesar ca acest deziderat să fie realizat cât mai rapid.

Obiectivul 3 - **Creșterea calității învățământului profesional tehnic**

Scopul acestei activități este creșterea calității ÎPT prin sporirea eficienței utilizării mijloacelor financiare și prin crearea și implementarea sistemului de asigurare a calității, fiind creată în 2014 o entitate funcțională de evaluare și acreditare a instituțiilor, inclusiv de ÎPT - Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional (ANACIP) [10].

Agenției îi revine sarcina de a contribui la realizarea politicilor statului în domeniul calității învățământului; evaluarea și acreditarea instituțiilor de învățământ, precum și a programelor de formare profesională; dezvoltarea și monitorizarea funcționării Cadrului Național al Calificărilor; monitorizarea funcționării Consiliilor Științifice Specializate.

Analiza rapoartelor de activitate a Ministerului Educației denotă carențe la capitolul elaborării Standardelor Ocupaționale pentru ÎPT și validarea acestora de către Comitetele Sectoriale, care este tot amânat din 2014 (totodată fiind alocate resurse financiare). În cadrul Strategiei Sectoriale de cheltuieli în domeniul educației pentru anii 2015-2017, Ministerul Educației a prevăzut suma de 825,0 mii lei pentru fiecare din anii 2015 și 2016 în vederea elaborării Standardelor Ocupaționale. În 2014 au fost aprobate doar 12 standarde ocupaționale, cum ar fi cofetar, zugrav, lăcătuș, tâmplar, conducător auto ș.a. Până în anul 2017 se impune elaborarea setului integral al Standardelor Ocupaționale și Cadrului Național al Calificărilor din ÎPT.

De asemenea, nu a fost finisat procesul privind elaborarea cadrului legal pentru organizarea acreditării și asigurării calității în ÎPT, precum și nu a fost creată o structură consolidată pentru desfășurarea acestui proces, cu toate că Ministerul Educației a alocat resurse pentru crearea și reorganizarea acesteia: pentru anul 2015 au fost prevăzute 2295,9 mii lei, pentru 2016 – 2436,1 mii lei, iar pentru 2017 – 2579,7 mii lei [11, p.18].

Nu mai puțin importantă pentru creșterea calității ÎPT este elaborarea Cadrului Național al Calificărilor în conformitate cu Standardele Ocupaționale aferente ÎPT și validarea acestora de către Comitetele sectoriale. În conformitate cu metodologia aprobată, au fost elaborate 10 calificări profesionale pentru programele de formare profesională de nivel 3 ISCED (Clasificarea Internațională Sta-

ndard a Educației) și 21 de calificări profesionale pentru programele de formare profesională de nivel 4 ISCED. În continuare acestea urmează a fi validate de către Comitetele sectoriale.

Asigurarea calității procesului educațional nu poate fi realizată fără cadre didactice bine instruite, astfel prin intermediul asistenței din partea donatorilor este necesar de continuat și de amplificat procesul de formare profesională continuă a cadrelor didactice din învățământul profesional tehnic secundar și post-secundar.

În aceeași ordine de idei este necesară crearea de condiții de studii corespunzătoare în ÎPT (inclusiv cămine și echipament), precum și reconstrucția (renovarea și mobilarea) Centrelor de Excelență, renovarea instituțiilor secundar profesionale și postsecundare conform Planului de restructurare, dotarea cu echipament și utilaj necesar a instituțiilor ÎPT până în 2017 în valoare de cca. 100 milioane lei [12].

Obiectivul 4 - **Cadrul Național al Calificărilor și elaborarea curriculei**

În scopul modernizării curriculum-ului din învățământul profesional tehnic în conformitate cu cerințele pieței muncii, au fost elaborate și aprobate 10 curriculum-uri modulare pentru cele mai solicitate meserii, ca bucătar, croitor, zugrav, fierar-betonist, lăcătuș, electrogazosudor, viticultor ș.a.

Documentele de Curriculum și calificări urmează a fi elaborate și aprobate în conformitate cu documentele elaborate și aprobate de către Ministerul Educației.

Obiectivul 5 - **Sporirea calității corpului profesoral**

Conform Codului educației Republicii Moldova, toți profesorii trebuie să urmeze cursuri de perfecționare, cel puțin odată la 3 ani și atestați odată la 5 ani.

Actualmente, sistemul de formare al cadrelor didactice este unul descentralizat și obligă instituțiile ÎPT să aloce 2% din bugetul lor pentru perfecționarea personalului.

În cadrul reformei, noul mecanism de finanțare propune, ca resursele pentru formarea cadrelor didactice ÎPT să fie alocate în mod centralizat și să nu fie incluse în mecanismele de finanțare a furnizorilor de ÎPT.

Obiectivul 6 - **Sporirea atractivității și accesului la ÎPT, astfel încât numărul de elevi să crească cu 10% până în 2020.**

Acesta este un obiectiv ambițios, în special ținând cont de scăderea continuă a numărului de tineri în categoria de vârstă respectivă.

Tabelul 1 prezintă faptul că, numărul celor înmatriculați în sistemul de ÎPT a scăzut cu 10% în scurtă perioadă dintre 2012 și 2014. Totuși, această scădere în numărul real de studenți înmatriculați în ÎPT este semnificativ mai mică decât micșorarea numărului tinerilor în vârstă de 16-18 ani.

Prin urmare, studenții înmatriculați în ÎPT ca pondere din categoria de vârstă 16-18 ani a crescut de la 15,6% în 2012 la 17,2% în 2014. Acest fapt înseamnă

mnă o creștere de 1,6 puncte procentuale sau o creștere de aproximativ 10% în atractivitatea ÎPT măsurată ca pondere a înmatriculării cohortei de tineret în sistemul de ÎPT.

Tabelul 1. Înmatricularea în ÎPT în 2012, 2013 și 2014

	2012	2013	2014	% de creștere 2012-2014
Categoria de vârstă 16-18 ani	98593	92864	82635	-16,2%
Studenti în ÎPT	20320	19851	18248	-10,2%
Studenti în ÎPT ca % a cate- goriei de vârstă 16-18 ani	15,6%	16,3%	17,2%	9,3%

Sursa: Elaborat de autori în baza datelor Anuarelor statistice 2012-2014

Totuși, în ultimii trei ani, în învățământul profesional tehnic postsecundar s-a înregistrat o ușoară creștere a numărului de elevi de la 29,3 mii până la 30,4 mii persoane.

În anul de studii 2015/2016, în instituțiile de stat au urmat studiile 28,6 mii persoane sau 94% din numărul total al elevilor. După o perioadă de creștere continuă (2005-2010), ponderea elevilor cu finanțare bugetară descrește, înregistrând valoarea de 56,4% în anul de studii 2015/2016 sau cu 3,2 puncte procentuale mai puțin comparativ cu anul de studii precedent [8, p.15].

Din gama de specialități oferită de instituțiile de învățământ profesional tehnic postsecundar cele mai solicitate rămân a fi economia și medicina (respectiv, 14,6% și 10,3% din absolvenții anului 2015), după care urmează transporturi, pedagogie și servicii (8,7%, 8,1% și 6,3%).

La începutul anului de studii 2015/2016, la 10 mii locuitori reveneau în medie 86 elevi și 18 absolvenți din învățământul profesional tehnic postsecundar, față de 75 elevi și 14 absolvenți în anul de studii 2005/2006 [8, p.15].

În concluzie, un învățământ profesional tehnic relevant și de calitate le permite studenților să dobândească aptitudinile, cunoștințele și competențele transferabile de care au nevoie pentru a reuși în viață. De aceea este important ca fiecare instituție din ÎPT să dispună de sisteme interne stricte de asigurare a calității educației și metode performante de predare, evaluate de agenții specializate.

Absolvenții de ÎPT au mai multe șanse de a găsi un loc de muncă, decât persoanele cu un nivel de calificare mai slab. Această tendință își găsește reflecție prin faptul că, instituțiile de ÎPT se adaptează mai ușor la evoluția nevoilor economiei și, într-o oarecare măsură, reușesc să anticipeze sau să contribuie la modelarea tendințelor de pe piața muncii.

Este relevant și faptul că, Comisia Europeană oferă sprijin Republicii Moldova pentru modernizarea programelor de învățământ, astfel încât absolvenții să dispună de un înalt grad de competență și de aptitudini căutate și transferabile, care să le permită să se adapteze la evoluția rapidă a pieței forței de muncă. Pentru îmbunătățirea calității și a relevanței și pentru creșterea numărului de studenți, este nevoie de metode și abordări flexibile și inovatoare. Astfel, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentele întru armonizarea sistemului de asigurare a calității educației cu standardele europene, realizând obiectivele Foii de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova 2016-2017 (vezi punctul 1.1.8. Asocierea la rețelele europene de asigurare a calității în învățământul superior (ENQA) și învățământul vocațional / tehnic (ENQA-AVET)[13, p.26].

Nu în ultimul rând, reformarea și modernizarea ÎPT din Moldova depinde de competența și motivația cadrelor didactice din domeniu. Adesea, recrutarea cadrelor didactice nu a ținut pasul cu creșterea numărului de studenți, ceea ce a pus o presiune și mai mare asupra capacităților deja restrânse. Este nevoie de condiții mai bune de muncă, inclusiv de proceduri de recrutare transparente și echitabile, de o dezvoltare profesională inițială și continuă la un nivel mai ridicat și de o mai bună recunoaștere și recompensare a excelenței în predare și cercetare pentru ca Republica Moldova să poată produce, atrage și reține personalul preuniversitar și universitar de înaltă calitate de care are nevoie.

Bibliografie:

1. Hotărârea Guvernului nr.93 din 01.02.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013-2020, <http://lex.justice.md/md/346695/>
2. Hotărârea Guvernului nr.892 din 06.11.2013 pentru aprobarea Foii de parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea dezvoltării învățământului vocațional/tehnic pentru perioada 2013-2014, <http://www.edu.gov.md/>
3. Acord de Finanțare nr.8 din 15.05.2014, <http://lex.justice.md/index.php?ac>
4. Codul educației al Republicii Moldova, nr.152 din 17.07.2014, art.15, lit. g) - i), <http://lex.justice.md/md/355156/>
5. Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul educației, 2017-2019, http://www.edu.gov.md/sites/default/files/strategia_sectoriala_de_cheltuieli_in_domeniul_educatiei_2017-2019.pdf
6. Rezultatele cartografierii instituțiilor de învățământ secundar profesional și mediu de specialitate, Ministerul Educației Republicii Moldova cu suportul Proiectului UE, GOPA, iulie 2014, p.37-54, http://www.eu-vet-project-gopa.md/wp-content/uploads/2015/07/Raport_VET_Institutions_Final_3.07.2014.pdf

7. Strategia sectorială de cheltuieli în domeniul educației, 2017-2019, http://www.edu.gov.md/sites/default/files/strategia_sectoriala_de_cheltuieli_in_domeniul_educatiei_2017-2019.pdf
8. Educația în Republica Moldova. Publicație statistică. 2015/2016, http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatia_RM_2016.pdf
9. Proiect de Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Concepției Sistemului Național de validare a învățării non-formale și informale, http://particip.gov.md/public/documente/137/ro_1121_HotGuvConceptiaSistemuldevalidareInformalNonformal.pdf
10. <http://anacip.md>
11. Raport de evaluare a activităților desfășurate în implementarea Strategiei 2013-2020 pentru a.2014, <http://www.edu.gov.md/sites/default/files/rapp.18>
12. Centrele de Excelență vor fi reparate capital în 2017, <http://www.edu.gov.md/ro/content/centrele-de-excelenta-vor-fi-reparate-capital-2017>
13. Hotărârea Guvernului nr.4 din 14.01.2014 cu privire la aprobarea Foii de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=351253&lang=1>

05.11.2017

ASPECTE TEORETICE ALE PROCESELOR DE IMPLIMENTARE ȘI CONFORMARE A POLITICILOR UNIUNII EUROPENE LA NIVELUL STATELOR MEMBRE

Carolina MOȚPAN

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale,
Magistru în Studii Europene, doctorandă, lector

Selena STEJARU

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale,
Magistru în Studii Europene, doctorandă, lector

The article makes a review of the literature on the implementation of EU policies by the member states. It first provides an overview of the historical evolution of the field. After a relatively late start, in the mid-1980s, the field has meanwhile developed into one of the growth industries within EU research. The paper refers to four waves identified so far by scholars and highlights the theoretical, empirical and methodological aspects of each wave. The article, also presents the most important lessons learned from the existing studies and analyses factors that influence member states' willingness and capacities to comply. The topics emphasized in the given context are the stages of these processes studied by the literature focusing on the enforcement and application of regulations and the member states' reactions to EU legislative integration. In conclusions we identify the main tasks drawn by scholars, especially, the aspects that need to be researched in the future, in order to establish conditions and configurations of predominant factors and sectoral differences that influence the practical implementation and compliance of member states to the European Union legislation.

Cuvinte cheie: *implimentare, legislație europeană, directive, regulamente, analiza politicilor, europenizare, aspecte metodologice*

Introducere

Articolul prezent face bilanțul literaturii cu privire la implimentarea politicilor Uniunii Europene de către statele membre. În acest context, ne vom referi la noțiunea de "implimentare a politicii" prezentată în lucrarea "Manual despre concepția procesului de politică" elaborată de Nakamura în 1987 [10]. Conceptul se referă la un ciclu al politicii care poate fi divizat în mai multe faze clar

distinse, variind de la definirea problematicii și stabilirii agendei pînă la formularea politicii, implementarea, evaluarea și în cele din urmă încetarea politicii sau re-formularea. Implementarea politicii, astfel, denotă "ce se întâmplă după ce un proiect de lege devine o lege propriu-zisă", sau, conform afirmațiilor lui Barrett, se referă la procesul de "transpunere a politicilor în practică".

Un concept similar, dar care include, totuși, diferențe este noțiunea de "conformitate". Acesta a fost introdus în studiul relațiilor internaționale de către cercetătorii axați pe studiul procesului de executare la nivel intern a acordurilor internaționale [15]. Autorii afirmă, că noțiunea de conformitate se referă la "o stare de conformitate sau de identitate între comportamentul unui actor și o regulă specificată". Astfel, perspectiva respectării, de asemenea, pornește de la o anumită normă și pune accent pe conformarea la normă de către destinatarii, fapt ce indică concentrarea mai puțin pe proces propriu zis, decât pe rezultatul punerii în aplicare. Indiferent de aceste diferențe semantice, majoritatea cercetărilor privind conformitatea și implementarea sunt interesate atît de procesul punerii în practică a unei anumite norme, cît și de rezultatul regulamentului de conformare. În acest sens, aplicarea și respectarea sunt două fețe ale aceleiași monede.

Un al treilea concept, care este adesea folosit în cercetarea procesului de implementare a legislației UE este noțiunea de "Europenizare", care subliniază efectele integrării europene în statele membre. Având în vedere, că conceptele și literatura asociată acestora au un grad considerabil de suprapunere, este important să luăm în considerare faptul, că există și diferențe analitice importante. Aplicarea legislației UE, de obicei, implică anumite politici sau schimbări instituționale la nivel intern. În acest sens, implementarea este un mecanism important de europeanizare. Cu toate acestea, efectele naționale de integrare europeană nu se limitează la procesele de transfer ale politicilor și la adaptările instituționale care sunt asociate cu acestea. În schimb, integrarea europeană poate avea multe alte efecte directe sau indirecte, intenționate sau neintenționate, la nivel intern [17]. În acest sens, cercetarea europeanizării cuprinde, în mod mai amplu, implementarea studiilor UE.

În cele ce urmează, ne propunem să analizăm studiile cercetătorilor în domeniu în raport cu procesul implementării directivelor UE. Aplicarea legislației sau a unui program guvernamental în practică nu se întâmplă automat, nici nu este de natură pur tehnică sau apolitică. În schimb, lungi întârzieri și încercări de eschivare par a fi o problemă de permanentă în procesul de implementare. În acest context, ne vom axa nu doar pe capacitatea guvernelor de soluționare a problemelor cu care se confruntă, dar și pe studierea modului în care adoptă decizii și caracterul rezultatelor, cît și modul în care legea este executată în practică.

Luând în considerare o formă de guvernare complexă cum ar fi Uniunea Europeană, datorită numărului mare de membri cu drept la vot, implicați în formarea politicilor, legislația UE adesea conține concepte sofisticate și 'compromisuri retorice' pentru a facilita acordul. Mai mult ca atât, legislația UE în mod regulat plasează anumite probleme la discreția statelor membre pentru a ține seama de condițiile specifice regionale sau locale. Cu alte cuvinte, deciziile cruciale care pot influența succesul sau eșecul unei anumite politici sunt luate, de regulă, în etapa de implementare. Un fapt evidențiat de cercetători este, că implementatorii nu se comporta loial în toate cazurile. UE este marcată de o structură de implementare foarte descentralizată. Ea nu are propriile sale mijloace administrative pentru a pune în aplicare legislația sa, dar trebuie să se bazeze pe statele membre care îndeplinesc această sarcină. Implementarea directivelor UE, unul dintre importante instrumente juridice ale Uniunii Europene, chiar și unele etape ale procesului de adoptare a deciziilor sunt delegate la nivel național. Prevederile directivelor trebuie să fie încorporate în legislația națională de către statele membre într-o anumită perioadă de timp. Numai după finalizarea transpunerii normele pot fi aplicate de către structurile administraive și grupurile-țintă ale societății și întărite de către sistemul juridic la nivel intern.

Directivile împărtășesc, astfel, caracteristicile acordurilor tradiționale internaționale, care trebuie să fie ratificate de către statele membre, înainte de a deveni efective. Cu toate acestea, spre deosebire de acordurile internaționale aplicarea legislației UE este monitorizată de către Comisia Europeană și Curtea Europeană de Justiție (CEJ). În cazul în care Comisia depistează încălcări, demarează proceduri juridice împotriva statului membru respectiv. Aceste proceduri pot duce în cele din urmă la o judecată a CEJ iar, în cazul în care non-conformitatea este urmată de procedura de evitare, poate duce la amenzi financiare impuse de Curte. Cu toate acestea, nu există nici o forță de poliție Europeană, care ar putea obliga statele membre să respecte regulamentele. Ca urmare, nivelul de obligație legală și nivelul executării efective plasează Legea UE undeva între legislația tradițională internă, pe de o parte și dreptul internațional tradițional, pe de altă parte.

Evidențele menționate marchează în special, Uniunea Europeană, ca fiind un obiect deosebit de interesant pentru cercetătorii în domeniu. După un început relativ târziu, literatura de specialitate cu privire la aplicarea în practică a politicilor Uniunii Europene pe plan intern, a proliferat în ultimele trei decenii. Lucrarea "Leaving Review" oferă o imagine de ansamblu bine structurată a studiilor de implementare ale UE [20].

Apariția și evoluția cercetărilor privind implementarea legislației UE

Autorii care studiază integrarea europeană, ca și colegii lor interesați de politica internă, au fost mult timp preocupați de problemele politicii de formare

și de adoptare a deciziilor, în același timp, manifestând un interes redus față de procesul aplicării în practică. La ambele etape, au existat inițiative ambițioase de reformă legislativă care au impulsionat interesul politicii de execuție. Cercetarea implementării interne 'Clasice' are ca punct de plecare, în principal, două țări: Statele Unite ale Americii și Germania. În SUA, proiectul 'Marea societate' al lui Lyndon B. Johnson din anii 1960, care conține un pachet de inițiative federale de combatere a sărăciei, a discriminării rasiale, alimentate cu un set de proiecte de cercetare cu privire la punerea în aplicare a programelor federale. În Germania, același efect a fost provocat de inițiativele reformei îndrăznețe inițiate de marea coaliție și guvernul social-liberal de la sfârșitul anilor 1960 și 1970. Pornind de la aceste studii pioner, cercetarea implementării interne a produs o serie de studii de caz pe baza contribuțiilor. Cea mai mare parte a acestei cercetări se axează pe clivajul între două școli de gândire: abordarea de sus în jos, care constă în punerea în aplicare prin executarea ierarhică a intențiilor privind politica central definită, și abordarea de jos în sus, care subliniază, că politicile decisive au fost modelate de strategiile de rezolvare de zi cu zi a actorilor implicați nemijlocit în procesul de implementare a politicilor. Al treilea grup de cercetători a încercat să creieze o corelație între aceste abordări opuse prin combinarea statisticilor oferite de ambele școli [14].

Programul privind piața unică a constituit piatra de temelie în cercetările despre Uniunea Europeană. Programul a implicat o serie de măsuri legislative a căror implementare consistentă a fost văzută ca o condiție prealabilă pentru realizarea și buna funcționare a unei piețe de nivel european. La mijlocul anilor 1980, aceste preocupări au dat naștere primului val de cercetare a procesului de implementare în Uniunea Europeană. Din punct de vedere teoretic, principala sursă de inspirație au prezentat studiile naționale de implementare, cea mai importantă din școala de sus în jos. Studiile din primul val au prezentat, astfel, aplicarea dreptului European intern ca un proces mai degrabă apolitic, al cărui succes a depins în primul rând de modul clar formulat al dispozițiilor, organizarea administrativă efectivă și raționalizarea procedurilor legislative la nivel intern. În același timp, ele au absorbit unele dintre statisticile studiilor de jos în sus, subliniind nevoia de implicare a tuturor actorilor interni relevanți (cum ar fi parlamentele, grupurile de interes sau entitățile subnaționale) în cursul de pregătire a țărilor europene pentru poziția de negociere și pentru coordonarea negocierii și implementării sarcinilor de execuție în cadrul administrațiilor naționale, în mod ideal prin responsabilizarea pentru ambele faze ale ciclului politicii a unei singure persoane. Lipsa conceptualizării 'politice' a procesului de implementare de către primul val de studii, într-o anumită măsură, poate fi explicată prin apartenența disciplinară a autorilor, care vin din domeniul științelor juridice și administrative. Cercetătorii din aceste domenii au continuat să se identifice prepon-

derent în lucrările primului val, chiar și după ce majoritatea studiilor și-au schimbat viziunii teoretice [4].

Majoritatea cercetări din primul val reliefează transpunerile, precum și aplicarea și executarea. Cu toate acestea, autorii nu au făcut o distincție strictă între actele constitutive juridice și etapele ulterioare ale procesului de implimentare. În schimb, principalele variabile explicative pentru toate etapele au fost obiectivele politice clar definite și disponibilitatea unui aparat de stat bine organizat. Concluzia principală, în ceea ce privește punerea în aplicare și implimentarea a fost, că "dreptul comunitar, după ce acesta a fost încadrat, este aplicat nici mai bine nici mai rău decât dreptul intern" [5] atâta timp cât "birocrații ordinari" [11] și actorii ținută nu sunt conștienți de originile europene ale transpunerii unui drept special. Cu toate acestea, analiza proceselor de aplicare a regulamentelor interne a arătat, că pot apărea unele problemele specifice, deoarece dimensiunea universală a regulilor consacrate în reglementările comunitare nu ar putea fi adaptată la condițiile specifice și tradițiile naționale [5].

La sfârșitul anilor 1990, un al doilea val de studii a început să analizeze "Europenizarea" sistemelor politice interne. Această perspectivă mai largă a produs până în prezent o serie de contribuții preocupate de impactul apartenenței ca stat membru al Uniunii Europene asupra fenomenelor, ca parlamentele naționale, sistemele de partid, relațiile stat-societate, structuri de stat teritoriale sau structuri democratice de guvernare. În acest context, savanții au revenit la cercetarea mai restrânsă a impactului politicilor europene asupra procesului de implimentare la nivel național, fiind în același timp martori ai proceselor respective.

Concentrându-se în principal pe politica de mediu, mulți cercetători din al doilea val au subliniat gradul de potrivire sau de nepotrivire între normele europene și cele instituționale existente și de reglementare tradiționale ca fiind unul din factorii centrali, determinând aspectele ce țin de performanța realizărilor. Atenția a fost concentrată mai mult pe gradul de compatibilitate între politicile Uniunii Europene și structurile interne decât pe eficiența administrativă și procedurală. Această viziune se bazează pe ipoteze istorice instituționaliste despre "aderența" politicilor naționale tradiționale și a procedurilor administrative adânc înrădăcinate, care crează mari obstacole în ceea ce privește reformele cu scop de modificare a acestor aranjamente [13].

Knill și Lenschow afirmă, că factorii ce țin de actor necesită să fie luați în considerare numai în cazul în care contextul instituțional nu este capabil să explice rezultatele. Principala problemă a acestei abordări a fost, că doar câteva cazuri de fapt pot fi explicate printr-o concentrare exclusivă pe "buna potrivire". Studiile ulterioare au confirmat, că puterea argumentului "buna potrivire" (adaptabilitatea) este limitativă. În cele din urmă, s-a dovedit că puține pârghii analitice ar putea fi dobândite folosind acest ' filtru instituțional'. În schimb, cele mai

multe cazuri necesită o analiză bazată pe cazuri individuale și interacțiunea strategică a actorilor interni [9].

Unul din punctele slabe ale valului doi de cercetare a fost, că logica acestor interacțiuni și preferințele actorilor interni au rămas fără suport teoretic, remarcă unii autori. În schimb, au oferit adesea viziuni individuale despre "cazurile deviante" fără a prezenta argumente teoretice sistematice. Argumentul invocat privind inadaptarea, în principiu, implică faptul că guvernele naționale și administrațiile sunt motivate de dorința de a proteja sistemul de politici existente și astfel era de așteptat să nu se grăbească cu îndeplinirea politicilor europene care necesită schimbări fundamentale în status quo-ul intern. Atunci când trebuie de implimentat politici europene, guvernele, administrațiile și parlamentele sunt văzute acționând ca "gardieni ai status quo-ului, ca scut de protecție a tradițiilor naționale juridic-administrative" [7]. Acest punct de vedere s-a bazat pe statisticile cercetărilor anterioare despre adoptarea deciziilor în cadrul UE, care a demonstrat că guvernele naționale încearcă să exporte propriile lor modele de politică, la nivel European.

Unele dintre studiile centrate pe inadaptabilitate, cu toate acestea, au susținut, că un număr redus de jucători cu drept de veto sau, alternativ, o cultură politică consensuală, ar putea ajuta la depășirea rezistenței împotriva politicilor UE, care implică costuri semnificative de ajustare. În timp ce argumentul jucătorului cu drept de veto a fost prezentat în opoziție cu abordarea privind inadaptabilitatea, Haverland a încercat să combine ambii factori. Abordarea dată implicit presupune, că rezistența nu provine în principiu din cadrul guvernelor și structurilor administrative, dar din interesele societății afectate negativ. Conform acestora, numărul jucătorilor de veto determină probabilitatea dacă actorii sociali reticenți pot împiedica implementarea sau nu. Această abordare a reprezentat un pas considerabil, depășind abordarea mecanică a argumentului bazat pe inadaptabilitate, accentuând în mod deosebit contestarea politică între promotorii reformelor și adversarii lor la nivel intern [21].

Similar primului val de cercetare, exponenți ai celui de-al doilea val, au analizat procesul de implimentare nu doar sub aspect legal, dar și practic. La fel ca predecesorii lor, autorii nu au făcut distincția sistematică între factorii care influențează transpunerea și condițiile cu impact asupra executării și aplicării, studiile lor, având tendința să trateze întregul proces de implimentare în baza unei singure logici teoretice, conform căreia buna potrivire a jucat unul din cele mai importante roluri. Acest fapt a notat, de asemenea, că ei au ignorat implicarea diferitor actori în diferite faze. Astfel, savanții frecvent s-au referit la opoziția față de politicile nepotrivite manifestată de "administrația publică" [3] sau de "rezistența administrativă" [9], ca fiind principalul motiv pentru problemele create în procesul de implimentare în ansamblu său. La etapa transpunerii, cu toate acestea, administrațiile nu sunt cu siguranță unicii actori cruciali. În schimb, re-

prezentanții guvernului și partidele politice par să fie cel puțin, la fel de importanți într-un proces care diferă de cel intern doar prin faptul că este reglementat substanțial de legislația UE. Aceasta înseamnă fie că autorii au o concepție desul de birocratică a procesului de transpunere, că ei pur și simplu nu au reușit să cunoască faptul că diferite etape implică diferiți actori și astfel necesită, de asemenea, diferite modele, fie ei consideră că principalele probleme apar nu în timpul transunerii, dar la etapele de executare și de aplicare, în cazul în care administrațiile joacă un rol crucial [21].

Al treilea val de cercetări este marcat de o pluralitate de abordări teoretico-metodologice și de concluzii empirice extrem de divergente, variind de la un grad înalt de politizare la concepții în mare măsură birocratice ce țin de procesul intern de transpunere, axându-se pe explorarea factorilor sectoriali la nivel de țară.

Studiile calitative, în special, au reliefat importanța politicii interne în determinarea cadrului de timp și corectitudinea adaptării juridice la directivele Europene. Treib a demonstrat că preferințele politice de partid ale guvernelor pot avea un impact decisiv asupra rezultatelor de transpunere. În special, el a abordat problema ipotezelor comportamentale care stau la baza argumentului privind inadaptarea, invocând, că guvernele naționale vor încerca întotdeauna să-și apere tradițiile lor de politică existentă. Autorul a accentuat faptul, că guvernele pot accepta ușor o gamă largă de abateri de la status-ul quo dacă direcția reformelor necesare este în conformitate cu preferințele lor de partid. Și invers, partidele guvernamentale pot încetini realizarea adaptărilor dacă aceste modificări merg împotriva scopurilor politice de partid. Bazat pe abordarea unei coaliții de advocacy a transunerii, Bahr în 2006 a dedus un argument similar subliniind, că mai curând preferințele actorilor cruciali interni și pozițiile lor instituționale pe procesul de luare a deciziilor, decât gradul de compatibilitate între politicile europene și naționale, sunt cheia pentru încorporarea legală a regulamentelor UE. În mod similar, Mastenbroek și Kaeding au susținut, că cercetarea procesului de implementare trebuie să meargă "dincolo de buna potrivire" și să se concentreze pe preferințele jucătorilor esențiali de pe arena politică internă [21].

Altă caracteristică remarcabilă al valului trei a fost creșterea popularității studiilor cantitative. Astfel, mai mulți cercetători au dat prioritate analizei datelor despre acțiunile de constrângere ale Comisiei vis-a vis de statele membre. Din punct de vedere teoretic, multe dintre aceste contribuții cantitative au fost inspirate din abordarea conformității reliefată de literatura relațiilor internaționale. Aceste abordări gravitează în jurul dihotomiei dintre non-conformitatea voluntară și involuntară. Savanții care scot în evidență probleme de nerespectare voluntară, pun la îndoială faptul, că dorința statelor de a respecta angajamentele internaționale depinde de costurile interne și beneficiile de adaptare la costuri

sfidătoare. În cazul în care, cheltuielile depășesc beneficiile, statele vor încerca să se eschiveze de la aceste poveri prin non-conformare. Prin urmare, monitorizarea și sancționarea eficientă de către autoritățile internaționale de supraveghere sunt necesare pentru a obliga statele ce nu doresc să se conformeze. Această abordare este cunoscută ca abordarea prin aplicarea legii. Abordarea managerială, în schimb, consideră lipsa de capacitate administrativă și financiară la nivel intern sau normele ambigue, ca fiind principalele surse de nerespectare. Organizațiile internaționale, astfel, au nevoie să ajute membrii acestora prin organizarea unor programe de formare și prin furnizarea asistenței, cum ar fi ajutorul financiar [6].

Perspectivetele teoretice ale studiilor cantitative, în al treilea val, au fost destul de diverse. Prin urmare, două evoluții divergente pot fi observate în al treilea val: în timp ce studiile calitative au subliniat insistent caracterul politic al transpunerii, rezultatele cercetărilor cantitative s-au axat pe abordarea managerială, accentuând importanța unei administrații eficiente și bine coordonate cu personal calificat. În acest context, cercetătorii au încercat să identifice factorii care ar putea explica de ce transpunerea în unele cazuri pare a fi o afacere politică extrem de disputată, iar în alte cazuri, a fost realizată într-un mod depolitizat și birocratic. Prima explicație a fost oferită de Bernard Steunenberg și colegii săi. Ei au prezentat un model procedural specific de politică de transpunere, care se bazează pe ideea că actorii relevanți pentru transpunere variază în cazuri individuale. Acestea pot varia de la un model legislativ politizat la altul tehnic birocratic [16]. Factorul crucial în acest model este tipul de instrument necesar a fi adoptat pentru transpunerea unei directive. Tipul de instrument juridic (legislație parlamentară, decret, ordinul ministerial, etc.) determină dacă configurația actorilor cuprinde un set larg de ministere, partide politice și grupuri de interese, de obicei, implicate în adoptarea unei norme din legislație sau dacă procesul este determinat de mai puțini actori, sau chiar de un singur minister, cum este cazul în care un ordin ministerial este suficient pentru a transpune o directivă.

Acest model de politică specifică a găsit sprijin empiric în analiza unui set cuprinzător de date, care include mai mult de 1100 de cazuri de transpunere. Acestea includ patru sectoare, cinci state membre și un interval de timp de mai mult de 20 de ani [16]. În acest context, această varietate a cazurilor privind performanța transpunerii este puternic influențată de diferite cerințele legale și tradiții naționale sau sectoriale și necesită a fi ales un anumit tip de instrument juridic pentru transpunere. Din moment ce multe directive au proeminență politică redusă și nu sunt transpuse, în mare parte, prin decrete ministeriale sau fără implicarea substanțială a parlamentelor, majoritatea proceselor de transpunere depind în principal de capacitățile administrative, de coordonare și de experiență. Numai în cazuri excepționale transpunerea devine politizată și partidele politice, grupurile de interese și alți actori politici intră în scenă.

În baza unui studiu calitativ de proporții privind implementarea a șase directive din domeniul politicii sociale al UE în cincisprezece state membre 'vechi' înainte de extinderea estică, a prezentat o tipologie a trei "lumi ce se conformă", care s-a focusat pe ideea că grupurile de țări sunt marcate de o varietate de elemente a culturii de conformare pe care le consideră importante în sistemele politice și administrative ale statelor membre. În "lumea ce respectă legea", care constă din țările nordice, este prezentă cultura respectării statului de drept de către actorii politici și administrativi și, de obicei, se observă o transpunere rapidă și corectă. În "lumea neglijării", lipsa unei astfel de culturi atât în sistemul politic cât și cel administrativ, de regulă, duce la perioade lungi de inerție birocratică și la procese de transpunere apolitice. Grecia, Franța sau Portugalia se conformează acestui model. În sfârșit, în "lumea- politica internă", sistemele administrative, lucrează loial, dar din moment ce o cultură a conformității este absentă în domeniul politic, transpunerea legislației europene depinde de preferințele politice ale partidelor guvernamentale și ale altor jucători puternici de pe arena internă. Acesta este cel mai mare grup, care implică țări precum Belgia, Germania, Olanda, Spania și Marea Britanie [8].

Tipologia mai târziu a fost extinsă, incluzând noile state membre din Europa Centrală și Europa de Est (ECE). Bazându-se pe un studiu calitativ privind conformitatea cu trei directive de politică socială în Republica Cehă, Slovacia, Ungaria și Slovenia, Flanker și Treib au identificat "lumea a patra" caracterizată prin procese de transpunere politizate, care din cauza presiunii ce decurge din aderarea condițională, s-au încheiat destul de rapid și cu neajunsuri grave în implementarea politicii reale în termeni de adoptare a legii și aplicarea ei în practică. Autorii au numit acest grup de țări "lumea literelor moarte". Aceste "lumi" au inspirat mai mulți savanți să testeze argumentul împotriva unora dintre datele ce se conțin în studiul "Respectarea Normelor Europene" și alte date referitoare la transpunere. Aceste studii n-au descoperit multe dovezi de confirmare. Deși, valabilitatea datelor utilizate în aceste teste și relevanța cauzală a unora dintre concluziile statistice au ridicat semene de întrebare [19], aceste teste cantitative au pus la îndoială pârghiile explicative ale tipologiei.

Al treilea val de cercetare a privit, de asemenea, la etapele ulterioare ale procesului de implementare. În comparație cu cercetările anterioare, printre studiile care acoperă nu numai transpunerea, dar adoptarea și aplicarea este un studiu realizat de către Versluis, care s-a focusat pe implementarea a două directive din domeniul siguranței chimice în patru țări și a descoperit probleme majore de executare în unele cazuri, punând la îndoială faptul, dacă proeminența directivei este crucială în determinarea inspectorilor interni să ia o directivă specială în serios ori să o ignore [22].

Studiul lui Flanker de asemenea, se referă nu doar la procesul transpunerii, dar și la cele de adoptare și aplicare. El a prezentat un set de condiții institu-

ționale care determină eficacitatea sistemelor interne de aplicare a legii și de diferențiere a proceselor de executare ale diverselor tipuri de norme. Aplicate în cincisprezece state membre incluse în studiu, s-au descoperit deficiențe majore în sistemele de aplicare ale legii în mai multe țări [8]. Studiul lui Treib privind punerea în aplicare a directivelor ce țin de politicile sociale în patru țări ale Europei Centrale și de Est, a demonstrat cât de mare este prăpastia între conformitatea juridică și aplicarea în practică a legii.

În al patrulea val de cercetare, taberele de cercetare cantitativă și calitativă au continuat să se deplaseze în direcții diferite. Studiile calitative au început să exploreze teritoriul nedescoperit, abordând subiectul privind reacțiile statelor membre asupra hotărârilor preliminare ale Curții Europene de Justiție. Cercetare cantitativă, în schimb, a continuat să se concentreze pe transpunerea directivelor, explorând și impactul adoptării deciziilor la nivelul UE asupra transpunerii la nivel național.

Este surprinzător faptul, că a durat o perioadă îndelungată ca cercetătorii fenomenului europeanizării să investigheze aspecte cum ar fi reacția statelor membre la hotărârile CEJ, mai cu seamă că exista deja un volum considerabil de cercetări empirice referitor la semnificația cantitativă a procedurii preliminare de reglementare și la rolul instanțelor interne în prezentarea referințelor la CEJ [20].

Lisa Conant a sugerat în studiul său sistematic cu referire la punerea în aplicare a hotărârilor preliminare ale CEJ în statele member, că există o tendință generală ca acestea să conțină efecte de jurisprudență ale CEJ. Eforturile statelor membre în limitarea impactului activismului judiciar al Curții adesea erau însoțite de un proces de "ajustare temporală" [12]. Aceste proceduri asigurau un forum guvernelor statelor reticente pentru a-și exprima preocupările, fie ca părți la procedură sau de a prezenta observații scrise la o altă procedură. Ca urmare, Curtea adesea se califica prin doctrine mai radicale, acceptând anumite scutiri, care ajutau apoi la procesele de adaptare internă.

Mai mult ca atât, gradul sporit de incertitudine juridică a proiectelor legislative ale CEJ pentru statele membre joacă un rol major în reacțiile interne. În același timp, incertitudinea juridică poate stimula, de asemenea, procese de adaptare internă. Michael Blauburger a numit acest mecanism "ascultare anticipativă": guvernele care nu respectă deciziile CEJ sunt vulnerabile la procedurile legale suplimentare inițiate de actorii interni, care au un interes în reformare cu privire la doctrinele Curții. Pentru a evita, astfel, jurisprudența suplimentară, guvernele, uneori, decid să ia în considerare jurisprudența CEJ, chiar dacă legal vorbind ele ar putea obține mult mai mult fiind mai pasive [12].

Cercetările cantitative cu privire la punerea în aplicare a legislației UE au luat o întorsătură diferită în timpul celui de-al patrulea val. În timp ce majoritatea cercetărilor din primele trei valuri s-au axat pe explicarea proceselor de imp-

lementare la nivel intern fără mult interes față de impactul adoptării deciziilor UE asupra comportamentului actorilor politici și administrativi la nivel național, tot mai multe studii cantitative au încercat să depășească divizarea dintre aplicarea deciziilor UE și implementarea internă. Este adevărat că unele studii anterioare se axau pe impactul procesului decizional al UE în implementarea internă. Cu toate acestea, studiile respective fie au accentuat destul de slab coordonarea administrativă, fie au concluzionat că caracteristicile procesului de luare a deciziilor în UE a avut o valoare mică în explicarea problemei transpunerii [8].

Studiile cantitative în al patrulea val au încercat să abordeze problema într-un mod mai fundamental, stabilind impactul adoptării deciziilor la nivelul UE privind transpunerea pe piața internă prin studierea unui set mai larg de cazuri. Ideea de bază se referea la faptul, că transpunerea este continuarea nivelului UE de formare a politicii prin alte mijloace, astfel încât cunoștințele despre procesul de luare a deciziilor în UE ar permite perspective majore în comportamentul statelor membre în stadiul de transpunere. Cu alte cuvinte, statele membre care se opun unei directive în Consiliu, pot demonstra mai puțină conformare decât statele membre care au votat în favoarea unei norme legislative [18]. Ulterior, directivele ale căror adoptare a fost înalt contestată, sau directivele adoptate pe baza majorității calificate, ar trebui să prezinte probleme de transpunere spre deosebire de directivele care au fost adoptate în unanimitate [9], și directivele mai simple ar trebui să fie mai ușor de transpus, deoarece ele lasă statelor membre mai mult loc pentru adaptarea politicilor Uniunii Europene, lunând în considerare circumstanțele interne, decât directivele rigide [19].

Rezultatele acestor studii în prezent sunt mixte, cu o mulțime de constatări inconsistente și adesea chiar contradictorii [22]. Acest fapt s-a atesta parțial din cauza unei largi varietăți de surse de date utilizate, operaționalizarea deciziilor și scopurilor empirice ale diferitor studii. Cu toate acestea, mai mulți cercetători invocă, de asemenea, două motive mai mult teoretice, care se pot baza pe imaginea empirică inconsistentă. Primul este, că unele dintre efectele adoptării deciziilor la nivelul UE privind transpunerea la nivel local ar putea fi ușor interpretate în sens opus. De exemplu, dacă este luat în considerație rolul politicii de sancționare al Comisiei, directivele care au fost grav contestate la etapa formulării politicii pot induce implementarea lor în timp restrâns și monitorizarea de către Comisie, sugerând faptul, că procesul de transpunere va fi de un grad înalt de conformitate. Al doilea motiv constă în faptul, că transpunerea poate să nu fie atât de strâns cuplată la procesul decizional al UE după cum sugerează cercetările. Conform studiilor, sunt probabile situații, în care nu toate guvernele sunt în egală măsură conștiente de potențialele probleme ce pot fi create de o anumită directivă la nivel intern, din motive, că ele nu implică toți actorii sociali care ar putea fi afectați negativ în formarea poziției lor de negociere sau pentru că nu realizează, că o anumită directivă poate implica modificări de politici, care pot

provoca probleme pe plan intern. În plus, poate exista o schimbare de guvern între adoptarea și transpunerea directivei date, sau transpunerea devine controversată nu din cauza prezentei directive încorporată în dreptul intern, dar din cauza unor alte subiecte care sunt reglementate de aceeași reformă [8].

O direcție inovatoare de cercetare a început să studieze rolul numărului agențiilor UE în asigurarea conformității. În timp ce unele dintre ele sunt implicate mai cu seamă în procesul de elaborare a politicilor, altele cum ar fi: Agenția Europeană pentru Siguranță Maritimă, Agenția Europeană pentru Siguranță Aeriană și Agenția Feroviară Europeană s-au dovedit a fi active în procesele de executare și aplicare internă, care includ nu doar monitorizarea dar formarea, și schimbul de experiență administrativă [22].

Concluzii

Procesul de implementare a politicilor adoptate la nivelul UE este un obiect deosebit de interesant de studiu. Uniunea Europeană este marcată de o structură de implementare extrem de descentralizată, care plasează responsabilitatea pentru politica de executare în seama statelor membre. Având în vedere eterogenitatea intereselor actorilor implicați în procesul de luare a deciziilor la nivelul UE și cerințele înalte de consens, politicile UE conțin adesea concepte vagi și lasă anumite aspecte la latitudinea statelor membre, în scopul facilitării acordului. Ceea ce se aplică procesului de implementare, în general, este valabil mai ales pentru executarea internă a politicilor UE. Acestea fiind decizii cruciale care pot determina atât succesul cât și eșecul unei politici.

Perspectiva respectării unei legislații pornește de la o anumită normă și pune accent pe conformarea la normă de către destinatari, fapt ce indică concentrarea mai puțin pe proces propriu zis, decât pe rezultatul punerii în aplicare. Majoritatea cercetărilor privind conformitatea și implementarea sunt interesate atât de procesul punerii în practică a unei anumite norme, cât și de rezultatul regulamentului de conformare. În acest sens, aplicarea și respectarea sunt două fețe ale aceleiași monede. Aplicarea legislației UE implică anumite politici sau schimbări instituționale și la nivel intern. În acest sens, implementarea este un mecanism important de europenizare. Totuși, efectele naționale de integrare europeană nu se limitează numai la procesele de transfer ale politicilor și la adaptările instituționale care sunt asociate cu acestea. Integrarea europeană poate avea multe alte efecte directe sau indirecte, intenționate sau neintenționate, la nivel intern. Astfel, cercetarea europenizării cuprinde, în mod mai amplu, implementarea studiilor UE.

Până la mijlocul anilor 1980 cercetătorii nu s-au preocupat de acest subiect. În prezent însă, acest domeniu s-a dezvoltat considerabil în cadrul UE. Astfel, în acest articol ne-am propus să scoatem în evidență o imagine de ansamblu,

sistematică, a cercetărilor desfășurate în ultimele decenii, identificând câteva din cele mai importante studii teoretice, empirice și metodologice.

Putem deduce, că cercetările efectuate până în prezent s-au concentrat pe transpunerea directivelor UE într-un grad remarcabil, în timp ce problema aplicării și executării acestora la nivel național încă este relativ puțin studiată. De asemenea, studiile existente s-au axat în special pe examinarea situației în țări cu politici sectoriale individuale, iar expunerea sistematică a diferențelor trans-sectoriale este abia la începuturi. Prin urmare, suntem de acord, că există un câmp imens care urmează a fi cercetat. Este necesară o abordare a factorilor care influențează atât capacitatea statelor membre de a se conforma cât și dorința actorilor interni de a îndeplini cerințele care decurg din legislația UE. Cele mai importante variabile fiind capacitățile administrative și jucătorii veto. În ceea ce privește dorința de transpunere a statelor membre ale UE, cel mai important factor pare a fi politica de potrivire, în special cantitatea modificărilor legislative impuse de directive, în timp ce variabilele privind politica sau ideologia de partid par a fi relevante doar în anumite sectoare și în cazuri specifice de profil. Cercetarea implementării legislației UE necesită studii inter-sectoriale care ar studia aprofundat logica sectoarelor specifice supuse implementării interne a regulamentelor UE. Mai mult decât atât, cercetarea de conformitate cu legislația UE va trebui să-și lărgască perspectiva sa, pentru a acoperi politici care au atras până acum mai puțină atenție, cum ar fi politica agricolă sau aspecte care fac parte din zona de expansiune a justiției și afacerilor interne.

Referitor la procesele de aplicare și executare, am observat, că studiile privind logica care stă la baza etapei de implementare practică necesită diferite abordări teoretice decât cele aplicate transpunerii. În același timp, implementarea legilor parvenite din UE, este efectuată de către aceleași structuri administrative și actorii care execută legile interne. Prin urmare, abordările utilizate în cercetarea implementării la nivel național sunt considerate punct de plecare de natură teoretică pentru studiul ciclului politic al UE, în această fază. Abordările menționate în articol au fost dezvoltate în domeniul relațiilor internaționale și aplicate în cercetarea transpunerii, dar nu și în cercetarea privind implementarea practică.

Bibliografie:

1. Angelova M., Dannwolf T., Konig Th. How Robust Are Compliance Findings? A Research Synthesis. // *Journal of European Public Policy*, 2012, #19(8), pp.1269-1291
2. Barrett S.M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. // *Public Administration*, 2004, #82(2), pp.249-262

3. Borzel T.A. Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact? // *Journal of European Public Policy*, 2001, #8(5), pp.803-824
4. Bursens P. Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. // *Scandinavian Political Studies*, 2002, #25(2), pp.173-195
5. Ciavarini Azzi G. The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. // *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, - Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.52-67
6. Downs G.W., Locke D.M., Barsoom P.N. Is the Good News about Compliance also Good News about Cooperation? // *International Organization*, 1996, №50 (3), pp.379-406
7. Duina F.G. Domestic Actors and Europeanization: Why 'Fit' Still Matters. // *Comparative European Politics*, 2007, №5 (3), pp.339-341
8. Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. – Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2011
9. Knill C., Lenschow A. Post-accession Transposition of EU Law in the New Member States: A Cross-country Comparison. // *European Integration online Papers*, 2009, #13 (18)
10. Nakamura R.T. The Textbook Policy Process and Implementation Research. // *Policy Studies Review*, 1987, #7 (1), pp.142-154
11. Lipsky M. *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. - New York, 1980
12. Obermaier A.J. *The End of Territoriality? The Impact of ECJ Rulings on British, German and French Social Policy*. - Ashgate, Aldershot, 2009
13. Pierson P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. // *American Political Science Review*, 2000, #94 (2), pp.251-267
14. Pulzl H., Treib O. *Policy Implementation*. // *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. - Boca Raton, CRC Press, 2007, pp.89-107
15. Raustiala K., Slaughter A.-M. *International Law, International Relations and Compliance*. // *Handbook of International Relations*. - London, Sage, 2002, pp.538-558
16. Steunenberg B., Rhinard M. The Transposition of European Law in EU Member States: Between Process and Politics. // *European Political Science Review*, 2010, #2 (3), pp.495-520
17. Toller A.E. The Europeanization of Public Policies - Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results. // *European Integration online Papers*, 2014, #8 (9)

18. Thomson R., Torenvlied R., Arregui J. The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives. // *British Journal of Political Science*, 2007, #37 (4), pp.685-709
19. Toshkov D. Implementation Database: A Database of Quantitative Studies of Transposition, Implementation and Compliance with EU Law. - Institute for European Integration Research, 2014
20. Treib O. Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. - Frankfurt/M. Campus, 2014
21. Treib O. Living Reviews in European Governance, 2014, Vol.9, No.1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2014-1>
22. Versluis E. Explaining Variations in Implementation of EU Directives. // *European Integration online Papers*, 8(19), [DOI]. URL (accessed 11 February 2014): <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-019.htm>

03.10.2017

POLITICA MIGRAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Constantin SOLOMON

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Istorie și Filosofie, Departamentul Istoria Românilor, Universală și Arheologie
Doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

Gheorghe RUSNAC

Republica Moldova, Chișinău, Biblioteca Stiintifica (Institut) "Andrei Lupan" a Academiei de Stiinte a Moldovei; Universitatea de Studii Politice si Economice Europene "Constantin Stere", Facultatea Relatii Internationale si Stiinte Socio-Umane
Doctor habilitat in istorie, profesor universitar, academician

The article analyzes the migration policy of the Republic of Moldova in the context of public administrative reform. As one of the major subjects of migration policy is the central and local public administrative authorities, their work is investigated in the field of regulation and management of migration processes.

It examines the normative-legislative and institutional basis of migration management and argues that the realization of the migration policy is the prerogative of the central public administration authorities in the field of migration in collaboration with other state and non-state structures.

The measures taken by public administration authorities to reduce the negative effects of migration are highlighted. As a result of the analysis of documents and materials in the field, it is noticed that in the last years, as a result of the social-economic transformations, the public administration reform, the issue of migration was included in the foreground on the national agenda. At the same time, governance needs to provide a clear perspective of country development, management of migration policies and processes to ensure citizens' well-being.

Experiența de edificare a unei societăți democratice, complexitatea de probleme cu care se confruntă astăzi societatea, desfășurarea reformelor social-economice, afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova pe arena internațională, mutațiile ce au loc în conștiința socială ca urmare a acestor schimbări presupun neapărat și o cercetare a proceselor migraționale.

Actualmente migrația constituie una din cele mai mari provocări cu care se confruntă societatea contemporană, iar ponderea acestui fenomen în viața de

fiecare zi și pentru o perspectivă previzibilă generează o anumită îngrijorare și determină necesitatea examinării acestui fenomen.

În acest context menționăm că majoritatea statelor lumii sânt antrenate în fluxurile migraționale, fie în calitate de țări de origine, fie de tranzit sau de destinație, iar, uneori includ toate pozițiile. În prezent migrația s-a transformat într-un fenomen global, alcătuind 244 milioane megranți ceea ce constituie 3,3% migranți internaționali din populația mondială [1]. Astăzi în migrația de muncă este inclus fiecare al treilea cetățean apt de muncă [2, p.27]. În conformitate cu statisticile ONU, Asia are cei mai mulți migranți – 49 milioane, fiind urmată de Africa cu 16 milioane, America Latină și regiunea Caraibilor cu 6 milioane. De menționat că progresul tehnico-științific în domeniul industriei de transport și al telecomunicațiilor a facilitat mobilitatea spațială și comunicarea la distanță.

Indiferent de forme și cauze, fenomenul migrației din țară în ultimii ani reprezintă un impact enorm asupra dezvoltării umane. Tendințele migraționale influențează dezvoltarea social-economică, securitatea umană și demografică a statelor lumii. Migrația forței de muncă a Republicii Moldova influențează semnificativ funcționalitatea economiei naționale. Menținerea intensității migrației în Republica Moldova este determinată de o serie de factori ca:

- transformările profunde sociale, economice și politice din țară;
- căutarea unor oportunități sociale și economice mai bune;
- relațiile sociale, internaționalizarea căsătoriilor, culturilor;
- declinul demografic, gradul redus de urbanizare și completarea inegală a pieței de muncă;
- factorii etnici, culturali, religioși, ecologici etc.

Migrația din Republica Moldova în ultimele două decenii a avut o evoluție extinsă determinată de multiple cauze. Majoritatea studiilor constată faptul că peste 70% din cauzele ce determină migrația rămân a fi de natură economică, urmată de îmbunătățirea statutului profesional sau social, însă determinanta fundamentală rămâne a fi sărăcia [3, p.162].

Migrația se transformă într-o constantă a procesului politic, socioeconomic și cultural, devine una din cauzele majore ale modificării societății în general. Tocmai din aceste motive, atât procesele migraționale, cât și consecințele acestora, reprezintă un factor extrem de important pentru evaluarea perspectiveilor de dezvoltare a Republicii Moldova.

Politica migrațională este o parte integrantă a politicii interne și externe a statului, iar realizarea ei este una din sarcinile prioritare ale acestuia.

Precizăm, totodată, că subiecții politicii migraționale sânt autoritățile administrației publice centrale și locale, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii care intră sau care ies din Republica Moldova. Parteneri în realizarea politicii migraționale de stat sânt organismele internaționale, sindicatele, patronatele, organizațiile neguvernamentale cu activitate în acest domeniu.

Întrucât autoritățile administrației publice centrale și locale sânt unul dintre subiecții politicii migraționale, considerăm necesar să analizăm unele aspecte ale politicii migraționale în contextul reformei administrației publice.

În Republica Moldova procesul de reformare a administrației publice a început odată cu reforma sistemului politic și se realizează treptat cu începere din anul 1990. În perioada ce a trecut, în societate au avut loc schimbări radicale care au făcut să dispară sistemul totalitar centralizat și să se constituie o societate democratică.

Remarcăm că de competitivitatea sistemului de administrație, de gradul lui de eficiență depinde evoluția tuturor proceselor transformatoare din societate, dat fiind faptul, că administrația reprezintă acea instituție publică care pune în aplicare mecanismele de modernizare a societății. Ca sistem de organizare socială, administrația publică funcționează atât la nivel național, cât și la nivel de unități administrativ-teritoriale, interacționând cu alte forme de organizare ce constituie mediul social.

Structurile administrației publice se constituie în baza a două criterii principale: unu teritorial, căruia îi corespunde structura ierarhică, și altu funcțional, căruia îi corespunde structura funcțională. Din punct de vedere a competenței teritoriale, structura organizațională a sistemului autorităților administrației publice se divizează în două categorii: cea a autorităților centrale (Guvernul, ministerele și alte autorități de specialitate), a căror competență se extinde asupra întregului teritoriu al țării și cea a autorităților locale, a căror competență se răsfrânge asupra unei unități administrativ-teritoriale concrete sau doar a unei părți din teritoriul național.

Conform Constituției (art.107) Administrația publică centrală de specialitate, organele centrale de specialitate ale statului sânt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sânt responsabile de activitatea lor [4, p.49].

Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006 (art.1) prevede două niveluri ale autorităților reprezentative ale administrației publice locale. Primul nivel – autorități care sânt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale. Fiind mai aproape de cetățeni aceste organe se confruntă zilnic cu necesitatea soluționării a zeci de probleme care apar în comunitatea dată.

Al doilea nivel al autorităților publice locale sânt constituite și activează pe teritoriul raioanelor, municipiului Chișinău, Bălți, unității administrativ-teritoriale cu statut juridic special „Gagauz-Yeri” pentru promovarea și soluționarea problemelor populației unităților administrativ-teritoriale respective [5].

Până în prezent au fost elaborate și sânt în vigoare mai multe documente și instrumente internaționale în domeniul migrației, începând cu Declarația Uni-

versală a Drepturilor Omului din 1948 și până la lansarea de către Uniunea Europeană a Parteneriatului de Mobilitate din iunie 2008 [6, p.29-32].

Evoluțiile social-economice și politice care au avut loc în ultimele decenii și care continuă să se deruleze la nivel global au creat premisele unor schimbări considerabile în domeniul migrației impunând acordarea unei atenții deosebite acestor probleme, abordate tot mai frecvent în cadrul dialogului politic și colaborării internaționale.

Noile relații social-economice și politice solicită luarea din partea statului a unei atitudini deosebite față de problemele migrației populației, care presupune elaborarea cadrului legislativ necesar pentru promovarea politicii migraționale a Republicii Moldova.

În Republica Moldova reglementarea problemelor migrației se efectuează în baza legislației internaționale, a acordurilor interstatale bilaterale în domenii speciale și a legislației naționale. Cadrul național în domeniul migrației vizează mai multe aspecte: prevenirea și combaterea migrației ilegale și traficului de ființe umane; migrația forței de muncă; drepturile și interesele refugiaților și migranților; controlul proceselor migratorii; cooperarea cu diaspora; gestionarea frontierei de stat și altele.

La 11 octombrie 2002, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova [7]. Concepția în cauză are ca scop determinarea politicii de stat în domeniul migrației, fapt ce va permite asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, reglementarea și dirijarea procesului migrațional în interesul persoanei și al societății, protecția socială a migranților și a familiilor acestora, stabilirea relațiilor de cooperare cu alte state, crearea condițiilor de angajare legală în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor moldoveni, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Concepția politicii migraționale stabilește scopurile, sarcinile, principiile de bază și direcțiile prioritare ale reglementării și dezvoltării proceselor migraționale în Republica Moldova, căile de promovare și de realizare a politicii migraționale, sarcinile și funcțiile de bază ale autorităților administrației publice în domeniul migrației.

Sarcinile de bază ale politicii migraționale sânt:

- asigurarea și apărarea drepturilor și intereselor migranților;
- asigurarea protecției sociale a migranților;
- reglementarea fluxurilor migraționale;
- asigurarea securității naționale, securității frontierei de stat și respectarea intereselor statului în condițiile dezvoltării proceselor migraționale;
- facilitarea procesului de integrare a migranților;

- efectuarea controlului asupra migrației la frontiera de stat și asupra respectării regimului de ședere a cetățenilor străini și a apatrizilor pe teritoriul țării;
- combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Realizarea politicii migraționale presupune activitatea autorităților administrației publice centrale și locale în următoarele direcții prioritare:

1. ***Elaborarea unor acte normative noi în domeniul migrației și perfecționarea actelor normative existente, fapt ce va crea cadrul juridic necesar determinării drepturilor și obligațiilor statului și ale persoanei migrante.***
2. ***Apărarea drepturilor migranților în conformitate cu normele dreptului internațional, aderarea la tratatele și organizațiile internaționale în domeniul migrației și protecției sociale a migranților, stabilirea unor relații de prietenie cu țările membre ale acestor tratate și organizații.***

Aderarea Republicii Moldova la tratatele internaționale în domeniu, armonizarea legislației la prevederile acestora vor permite implementarea normelor dreptului internațional și vor crea condiții pentru respectarea drepturilor migranților. Drepturile și privilegiile pe care le acordă reciproc cetățenilor lor statele care au aderat la tratatele internaționale vor fi recunoscute și respectate față de cetățenii Republicii Moldova aflați legal peste hotare. O prioritate în acest sens este protecția socială a migranților.

Stabilirea relațiilor de parteneriat va înlesni accesul la experiența acumulată de alte state în domeniul reglementării migrației. Cooperarea cu Consiliul European, Uniunea Europeană, Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înalțul Comisariat ONU pentru Refugiați și cu alte organizații va contribui la soluționarea problemelor în domeniul migrației, inclusiv în ce privește angajarea la muncă peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova, realizarea unor programe de repatriere, de ocrotire a sănătății migranților și de reintegrare în societate a persoanelor repatriate, acordarea serviciilor de asistență financiară, metodologică și informațională, activitatea de instruire și orientare profesională, de studiere a limbilor, în ce privește alte acțiuni menite să faciliteze migrația ordonată.

3. ***Armonizarea legislației naționale în domeniu la standardele internaționale.***

Cadrul legislativ european și cel internațional urmăresc scopul transformării migrației într-un proces organizat și controlat, respectării integrale a drepturilor omului.

4. ***Perfecționarea și extinderea în teritoriu a autorității administrației publice centrale în domeniul migrației, coordonarea de către aceasta a activității autorităților publice cu atribuții în domeniu.***

5. *Sporirea gradului de responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, al organelor de drept, al organizațiilor neguvernamentale, al persoanelor fizice și juridice indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare în combaterea migrației ilegale.*
6. *Încheierea tratatelor internaționale privind plasarea în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova și protecția socială a acestora*

Încheierea tratatelor bilaterale cu privire la reglementarea migrației forței de muncă și protecția socială a lucrătorilor migranți va juca un rol pozitiv în reducerea migrației ilegale, garantând locuri de muncă cetățenilor noștri.

Cadrul legislativ în domeniul migrației mai include:

- Legea cu privire la migrație, nr.1518-XV din 06.12.2002,
- Legea privind azilul în Republica Moldova, nr.270 din 18.12.2008.
- Legea cu privire la migrația de muncă, nr.180-XVI din 10.07.2008, care prevede condițiile de imigrare în Republica Moldova cu scopul angajării în câmpul muncii, acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de sedere provizorie etc. La 20 iulie 2017 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat modificările la Legea nr.180-XVI din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă, prin care s-a redus termenul de acordare a drepturilor de muncă și de sedere pentru lucrătorii imigranți cu mai mult de jumătate, se reduc procedurile cu 30 la sută etc.

- Hotărârea Guvernului nr.655 din 08.09.2011 „Cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului 2011-2020” etc.

Politica de stat cu privire la migrație se promovează, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, de către Președintele Republicii Moldova și Guvern prin intermediul ministerelor, subdiviziunilor responsabile de gestiunea proceselor migraționale.

Apropo, în context amintim că în Republica Moldova s-a instituționalizat un Executiv bicefal, sau dualist. Conform acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între Șeful statului și Guvern. Între atribuțiile Guvernului și cele ale instituției prezidențiale există demarcații nete.

Reglementările juridice obligă toate subiectele procesului de migrație să contribuie la reglementarea procesului migrațional.

Autoritățile administrației publice locale sânt obligate să informeze în termen de 10 zile Biroul Migrației și Azil, Ministerul Afacerilor Interne despre plecarea înainte de termen a imigrantului de pe teritoriul administrat de ea.

Instituțiile de învățământ și de cercetări științifice, publice sau private în termen de 10 zile trebuie să informeze Biroul Migrației și Azil și Ministerul Afacerilor Interne despre terminarea sau suspendarea studiilor ori a cercetărilor științifice, despre transferarea la alte instituții de învățământ, întreprinderi, orga-

nizații sau despre exmatricularea elevilor, studenților, rezidenților, masteranzilor, doctoranzilor și post-doctoranzilor străini.

În acest context, considerăm binevenite aceste prevederi și ținând cont de faptul că, o formă specifică de migrație este migrația sezonieră a studenților din Republica Moldova. Acest tip de migrație are un caracter economic, dar cu implicații socio-culturale, întrucât contribuie la formarea unor modele de comportament migratorii la tineret.

Politica migrațională a Republicii Moldova este promovată de către autoritățile publice în conformitate cu atribuțiile prevăzute de Constituția Republicii Moldova. Realizarea politicii migraționale este prerogativa autorității administrației publice centrale în domeniul migrației în colaborare cu alte structuri de stat și nestatale.

Schimbările legislative au condiționat mai multe reforme instituționale în domeniul migrației, care pe parcursul anilor au fost modificate, modernizate în corespundere cu cerințele timpului.

Guvernele care s-au succedat în perioada de tranziție au formulat o serie de politici destinate domeniului migrației.

La etapa actuală în Republica Moldova a fost elaborat un cadru instituțional capabil să formuleze politici migraționale raportate la aspirațiile europene a guvernării naționale. În acest sens, la nivel de autorități publice centrale responsabile de managementul migrației își desfășoară activitatea:

- Ministerul Afacerilor Interne (MAI), care deține responsabilitatea de a controla și gestiona procesele migraționale în Republica Moldova, în special în ceea ce privește monitorizarea și coordonarea proceselor migraționale și elaborarea proiectelor de legi și normelor reglatorii în domeniul statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor, în problemele azilului, a unor subiecte ce țin de readmisia și reîntoarcerea persoanelor etc.

- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în cadrul căruia activează Direcția politicii ocupaționale și de reglementare a migrației [8]. Ministerul în cauză are următoarele atribuții ce țin de migrație: elaborarea și promovarea actelor normative privind condițiile de muncă, protecția juridică și socială a lucrătorilor migranți; elaborarea, negocierea și semnarea acordurilor bilaterale care reglementează fluxurile migrației forței de muncă; ajustarea legislației la standardele internaționale; elaborarea strategiilor și programelor naționale de ocupare a locurilor de muncă; coordonarea funcționării sistemului național de asistență socială; elaborarea proiectelor de acte normative privind combaterea traficului de ființe umane; repatrierea copiilor din străinătate etc.

- Ministerul Economiei și Infrastructurii dispune de atribuții nemijlocite pentru crearea posibilităților investiționale favorabile în Republica Moldova în scopul promovării investițiilor interne și externe, în special, remitențele în dezvoltarea țării. În acest scop, Guvernul Republicii Moldova a extins programul

pilot de atragere a remitențelor în economia națională prin intermediul PARE 1+1 până în 2015 cu un buget în sumă de circa 32 mil. lei [9, p.40].

Scopul acestei politici constă în facilitarea accesului migranților la resursele de finanțare și canalizarea remitențelor în dezvoltarea economică a țării prin intermediul promovării bunelor practici, inovațiilor, cunoașterii de informații din mediul de afaceri a statelor gazdă a migranților moldoveni. Rezultatele acestor politici de implicare a migrației în dezvoltarea țării se axează pe crearea noilor locuri de muncă și, parțial, aportul la soluționarea problemelor sociale.

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) eliberează vizele de intrare pe teritoriul Republicii Moldova și documente de călătorie pentru cetățenii moldoveni, oferă servicii consulare și protejează cetățenii moldoveni aflați peste hotare prin intermediul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare din afara țării. MAEIE mai negociază din numele Republicii Moldova sau participă la negocierea tratatelor și acordurilor internaționale, inclusiv în domeniul migrației. Acest minister mai are un rol important în asigurarea participării Moldovei în cadrul mai multor platforme internaționale și procese consultative în domeniul migrației. De asemenea, examinează și formulează propuneri cu privire la ajustarea politicilor naționale la standardele europene. MAEIE coordonează procesul de integrare europeană și are în calitate de prioritate principală implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014.

O altă dimensiune în activitatea MAEIE este Parteneriatul de Mobilitate. Prin intermediul acestui instrument Republica Moldova s-a angajat să implementeze un cadru de proiecte care să ajute la gestionarea eficientă a migrației.

Evidențiem și alte subdiviziuni, organe implicate în gestionarea proceselor migraționale, ca: Centrul de Combatere a Traficului de Persoane (CCTP) care a fost creat în 2006, în baza Legii cu privire la prevenirea și combaterea traficului de ființe umane din 20.10.2005 în calitate de subdiviziune cu statut de direcție a MAI. În urma unor reorganizări, în martie 2013, Centrul de Combatere a Traficului de Persoane a fost inclus cu statut de direcție în componența Inspectoratului Național de Investigații, subdiviziune a Inspectoratului General de Poliție a MAI [2, p.32].

În anul 2005 a fost constituit Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane (CNCTFU) ca un organ consultativ al Guvernului, ce coordonează activitatea de prevenire și combatere a traficului de ființe umane, de cooperare cu autoritățile administrației publice cu organizațiile internaționale, organizații neguvernamentale și alte instituții și reprezentanți ai societății civile; colectează și analizează informația despre starea și tendințele traficului de ființe umane la nivel național; elaborează propuneri de perfecționare a legislației în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane și protecției vic-

timmelor acestui trafic; înaintează Guvernului propuneri privind principiile politicii de stat în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane [10].

În august 2006 a fost creată Comisia pentru coordonarea activităților legate de migrație, condusă de vice-premierul Guvernului, ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova.

Diferite aspecte privind migrația revin spre gestionare Ministerului Justiției, Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, Agenției Servicii Publice, Poliției de Frontieră (în cadrul MAI), Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, Biroului Relații Interetnice, autorităților administrației publice locale.

Conform datelor Băncii Mondiale în anul 2017 din Republica Moldova erau plecați la muncă peste hotare circa 700 mii de cetățeni. Această tendință de plecare a cetățenilor peste hotare mai continuă să persiste. Astfel, în aprilie 2017 Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinii. La întrebarea: „Dacă ați avea o ocazie de a pleca din Republica Moldova cum ați proceda?” răspunsurile au fost următoarele: aș pleca pentru totdeauna – 24% din respondenți; aș pleca pentru o perioadă – 33% [11, p.66].

Drept urmare apar probleme demografice serioase, reducerea natalității, modificarea comportamentului familial al populației, instabilitatea familiei, reducerea dimensiunii familiei.

În prezent peste 100 de mii de copii din republică au un singur părinte, sânt copii care n-au simțit dragostea maternă. De fapt, în Republica Moldova crește o generație întreagă de copii fără părinți, aceștia aflându-se în grija bunecilor, rudelor, prietenilor etc. Mai amintim că conform datelor din mass-media în anii 2010-2017 în republică au fost optimizate peste 200 de școli, iar alte 300 au fost reorganizate [12].

Procese migratoionale în Republica Moldova într-o mare măsură sânt influențate de vecinătatea cu Uniunea Europeană care este ținta migranților legali și ilegali nu numai din Moldova, dar și din alte țări. În contextul politicilor migratoionale externe europene, autoritățile moldovenești și-au propus:

(1) de a regulariza fluxurile migratoionale (reducerea migrației ilegale, promovarea posibilităților de plasare legală în câmpul muncii și asigurarea condițiilor de protecție socială a lucrătorilor migranți);

(2) de a asigura instrumente juridice și instituționale durabile pentru gestionarea eficientă a migrației [13, p.163].

În acest context, menționăm că după liberalizarea regimului de vize din aprilie 2014 numărul migranților de muncă din Republica Moldova în Uniunea Europeană a crescut simțitor.

Majoritatea documentelor de politici, elaborate de guvernarea națională, în ultimii ani denotă promovarea trecerii de la modelul de dezvoltare bazat pe consum la o nouă paradigmă de dezvoltare orientată spre inovații. Din perspec-

tiva mobilității, în Acordul de Asociere UE - Republica Moldova unul din angajamentele asumate de guvernarea Republicii Moldova constă în aprofundarea dialogului și cooperării în domeniul migrației, mobilității, azilului și managementului de frontieră ajustate la cadrul de politici migraționale ale Uniunii Europene.

O perspectivă pentru politicile naționale constituie reîntoarcerea migranților moldoveni. Conform studiilor recente în domeniul migrației, circa 370 de mii sânt considerați migranți pe termen lung, iar 109 mii sânt migranți mobili, însă circa 50% din numărul total de migranți și-au exprimat intenția de a se reîntoarce în țară [9, p.41].

Reîntoarcerea lucrătorilor migranți nu este doar o problemă economică, dar și una socială, care necesită a fi luată în considerare. Din Republica Moldova pleacă la muncă mulți cetățeni, dar se reîntorc acasă migranți transnaționali cu o identitate neclară. Cercetătorul și expertul în domeniul migrației V. Moșneaga consideră, pe bună dreptate după părerea noastră, că în rândul moldovenilor apar un șir de alte calități determinate de identitatea lor dublă. Ei învață să calculeze, să compare lucrurile, să-și găsească interesul propriu și chiar anumite avantaje în noua situație. Prin urmare, statul moldovenesc, stimulând și încurajând reîntoarcerea și reintegrarea, trebuie să țină cont de acest lucru [14, p.173-174]. Or, migrantul reîntors în țară după 15 sau 20 de ani de ședere într-o altă țară nu mai este aceeași persoană care a plecat din țară la data respectivă, așteptările sale, precum și cele ale societății față de el, pot fi complet diferite.

Dintre acțiunile întreprinse privind consolidarea cadrului legal și adoptarea măsurilor privind reintegrarea cetățenilor moldoveni menționăm adoptarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020) și Planul de Acțiuni pentru implementarea acesteia pe anii 2011-2015; Planul de Acțiuni privind susținerea reintegrării cetățenilor reîntorși de peste hotare pentru anii 2014-2016 [15].

Totodată, au fost întreprinse și alte măsuri pentru reintegrarea migranților reveniți în patrie; au fost create birouri de reintegrare în cadrul agențiilor teritoriale ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, programe pilot de atragere a remitențelor în economie. Remarcăm, în această ordine de idei, că remitențele constituie un element semnificativ pentru dezvoltarea economică a țării, precum și un mijloc de reducere a sărăciei. De exemplu, în anul 2016 PIB-ul a crescut cu 4,6%, iar fiecare a patra gospodărie casnică din Republica Moldova era dependentă de veniturile din remitențe, iar circa 1/4 din PIB-ul țării se bazează pe remitențe.

Adică, guvernarea a lansat diverse programe și stimulente de readmisie și revenire a migranților, menite să-i atragă înapoi, în țară. Cu toate acestea, este necesar ca asemenea inițiative să fie complementate de o creștere economică a țării, de îmbunătățirea condițiilor de postreturnare a migranților.

Menționăm că procesul anual de evaluare a impactului asistenței externe, inclusiv în domeniul migrației, asupra dezvoltării sociale și economice a Republicii Moldova, realizat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în 2011, a relevat că, în conformitate cu constatările identificate, autoritățile moldovenești ar solicita mai mult suport în următoarele domenii: a) migrația de muncă (pentru a stimula migrația de reîntoarcere și migrația circulară); b) protecția socială a migranților; c) fortificarea gestionării migrației la nivel național, inclusiv dezvoltarea capacităților instituționale; d) investirea eficientă a remitențelor și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii în regiune; e) monitorizarea fluxurilor migraționale; f) lupta împotriva migrației iregulare și a traficului [16, p.231].

Adică, se observă o tendință clară de conștientizare obiectivă a importanței stimulării migrației de reîntoarcere și migrației circulare de către structurile de stat în vederea valorificării potențialului și beneficiilor migrației pentru dezvoltarea strategică a Republicii Moldova.

Cooperarea cu diaspora și asociațiile cetățenilor moldoveni de peste hotare este o parte a politicii de stat. Din perspectiva instituțională, s-a elaborat un cadru instituțional pentru dialogul diaspora-țară de baștină. La moment, accentul se pune pe o protecție cât mai mult posibilă a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare, conservarea identității culturale și stimularea reîntoarcerii migranților acasă. În acest context reamintim că, a fost adoptat Planul de Acțiuni pentru susținerea diasporei moldovenești pentru 2006-2009, Planul Național de Acțiuni pentru 2008 cu privire la protecția cetățenilor Republicii Moldova de peste hotare și Planul de Acțiuni pentru susținerea culturală și socială a diasporei moldovenești pentru 2012-2014. Scopul acestor documente rezidă în promovarea și crearea condițiilor pentru conservarea dezvoltării și manifestării identității culturale și lingvistice în țara de reședință, garantând cooperarea multidimensională cu moldovenii care domiciliază peste hotare.

Pentru a consolida mecanismul de cooperare cu asociațiile diasporei moldovenești, la 19 octombrie 2012 a fost creat Biroul pentru relațiile cu diaspora (BRD) în organigrama Cancelariei de Stat, în subordonarea directă a Prim-ministrului [17]. Obiectivele strategice ale Biroului pentru relațiile cu diaspora pot fi divizate în două direcții: pe de o parte, acesta asigură coordonarea politicilor și programelor pentru diaspora la nivel de guvern și ministere, și, pe de altă parte, dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească [18, p.3].

O acțiune inițiată de autoritățile moldovenești pentru a facilita și a îmbunătăți relațiile cu diaspora este programul „Guvernul mai aproape de tine”. Scopul programului este ca BRD și principalele ministere cu competențe în domeniul migrației să poarte un dialog direct cu cetățenii plecați peste hotare, să-i informeze cu privire la activitățile lor de bază, să promoveze noi proiecte și servicii dedicate diasporei, să stabilească relații de comunicare și parteneriate cu cetățenii plecați peste hotare. Nu mai puțin important este ca autoritățile să devină

mai sensibile la nevoile și interesele diasporei, să găsească împreună soluții și să se facă mai vizibile în diasporă.

Începând cu anul 2013, prin intermediul BRD, Guvernul Republicii Moldova a început implementarea programelor consolidate, orientându-le asupra satisfacerii necesităților exponenților diasporei și valorificării posibilităților acestora de dezvoltare a Republicii Moldova ca un spațiu satisfăcător de manifestare pentru cetățenii săi și o destinație de reîntoarcere pentru migranți. În scopul realizării unei relații mai strânse dintre guvern și diasporă, a fost luată decizia de a consolida capacitățile instituționale la peste 30 de ministere, birouri și agenții pentru dezvoltarea politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora și asigurarea interacțiunii eficiente între instituțiile guvernamentale și cooperarea lor cu diaspora.

O importanță deosebită în reglementarea proceselor migraționale are cooperarea Guvernului cu ONG-urile. Un rol important în informarea populației tinere despre pericolul traficului cu scopul exploatarei sexuale îl au organizațiile neguvernamentale „La Strada”, „Compasiune”, „Inițiativa Civică”, „Salvați Copiii”, Asociația Femeilor Juriste și altele.

Problema migrației este în atenția Consiliilor municipale și raionale din republică. Astfel, la 25 aprilie 2016 Consiliul raional Telenești a adoptat decizia „Cu privire la crearea Grupului Local de Inițiativă în cadrul proiectului „Migrație și dezvoltare”, care include un șir de măsuri de gestionare a migrației în raion [19].

La 21 decembrie 2016 primăria municipiului Chișinău a organizat o masă rotundă cu tematica „Migrația sigură: cum ne protejăm de traficul de ființe umane?” Participanții la forum au fost informați de către reprezentanții NEXUS Moldova¹ și ai Agenției pentru ocuparea forței de muncă Chișinău despre măsurile întreprinse pentru prevenirea traficului de ființe umane și a muncii forțate. De asemenea, au fost discutate aspecte ce țin de riscurile și consecințele migrației ilegale de muncă. La evenimente au participat membrii Comisiei municipale pentru prevenirea traficului de ființe umane, reprezentanții serviciilor municipale ai subdiviziunilor CMC, ai Biroului migrație și azil și ai centrului internațional pentru protecția și promovarea drepturilor femeii „La Strada” [20].

La 16 iunie 2017, primarii localităților din raionul Orhei au participat la sesiunea de informare cu referire la fenomenul migrației, oferite de consultanții NEXUS Moldova. Reprezentanții NEXUS au oferit informații cu referire la: revenirea în Moldova, deschiderea unei afaceri, lucru și studii, vize, interdicția de

¹Proiectul NEXUS Moldova – reprezintă o inițiativă pentru a crea platforma de informare, consultare și servicii menite să acorde ajutor migranților moldoveni prin conectarea acestora cu reprezentanții sectorului public, privat și asociativ, în vederea atingerii unor beneficii maxime pentru toți actorii implicați în procesul migrație și dezvoltare atât din Moldova, cât și din țările de destinație.

intrare în unele țări, cetățenie, emigrare integrare în străinătate și alte informații relevante cu privire la migrație [21].

Consiliul raional Criuleni a inclus în „Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020” obiective privind procesele migraționale [22], iar Consiliul raional Edineț în parteneriat cu NEXUS Moldova a organizat la 26 august 2017 festivalul „E-creativ acasă – festivalul moldovenilor migrați” [23].

Adică, problemele migrației, gestionării și altor aspecte ale acestui fenomen sânt puse în vizorul consiliilor orășenești și raionale din republică.

Guvernul, autoritățile administrației publice locale cooperează cu Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), care implementează proiectul „Migrație și dezvoltare locală”, lansat de Programul Națiunilor Unite pentru dezvoltare în Moldova cu susținerea financiară a guvernului elvețian cu bugetul de 1,4 milioane de dolari SUA [24].

CALM în parteneriat cu NEXUS Moldova și Consiliile raionale din Republica Moldova contribuie la soluționarea problemelor legate de procesul migrațional. Astfel, la 10 decembrie 2015 CALM a organizat la Cahul Conferința regională „Migrație și dezvoltare”. Reprezentanții administrației publice locale au avut posibilitatea să cunoască tendințele migrației în Moldova, dar și să afle cum fenomenul migrației poate fi transformat din unul perceput a fi mai mult negativ în unul care contribuie la soluționarea anumitor probleme din localitățile republicii [25].

În perioada 20-26 noiembrie 2016, 16 primari, dar și reprezentanți al proiectului „Migrație și dezvoltare locală”, au efectuat o vizită de studiu în Maroc, țară care deține o experiență unică în ceea ce privește implementarea proiectelor ce vizează implicarea migranților în dezvoltarea localităților de baștină [26].

Realizările în domeniul integrării migrației în dezvoltarea locală contribuie la continuarea reformelor pe segmentul administrației publice centrale și locale.

Remarcăm că Academia de Administrare Publică în calitate de Centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice și de instituție care pregătește cadre pentru administrația publică participă cu acțiuni didactice concrete, de cercetare, asistență metodică și informațională privind problema migrației, atrăgând în aceste activități și tineretul. Astfel, la 26 septembrie 2016 în cadrul Academiei de Administrare Publică din Republica Moldova a avut loc o masă rotundă cu genericul „Implicarea civică a tinerilor în problema migrației”, la care au participat tineri de la liceul „Orizont” [27].

În ultimii ani migrația și dezvoltarea au fost recunoscute și incluse pe agenda națională de dezvoltare. În acest context a început aplicarea unui mecanism complex nou de integrare a migrației în strategiile de dezvoltare a țării, prin intervenții de ordin instituțional, juridic, crearea de modele și activități cu participarea și implicarea migranților în dezvoltarea durabilă atât la nivel național,

cât și local. Cu toate acestea, la moment, cele mai multe acțiuni de politici au fost realizate mai mult la nivel național, decât local, fapt ce denota un decalaj în intervențiile de susținere a migrației pentru dezvoltarea Republicii Moldova pe segmentul național-local.

Politicile migraționale trebuie să fie susținute prin instrumente eficiente de coordonare între toate structurile implicate dat fiind caracterul multidisciplinar ale acestora, multitudinea de actori implicați atât la nivel național, cât și regional.

Actualmente, guvernarea în parteneriat cu societatea civilă și organizațiile internaționale trebuie să modernizeze politicile de gestionare a proceselor migraționale și să ofere o perspectivă clară de dezvoltare a țării.

Bibliografie:

1. Intenational Migration. <http://www.un.org/en/development/desa/population> (accesat 12.10.2017)
2. Moșneaga V. Politica migraționistă a Republicii Moldova: etapa actuală. // Brain Drain. Cazul Republicii Moldova. // Moraru V. (coord.) Brain Drain, Institutul Integrării Europene și Științe Politice al AȘM. – Chișinău: Tipografia „Sirius” SRL. 2011, p.27-36.
3. Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova. OIM. – Chișinău, 2013.
4. Constituția Republicii Moldova: adoptată la 29 iulie 1994 cu modificări. – Chișinău, 2004.
5. Legea privind administrația publică locală din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35/116 din 2 martie 2007.
6. Burian C. Fenomenul migrației și statutul juridic al străinului în dreptul internațional. – Chișinău: CEP USM, 2010.
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova, nr.1386-XV din 11.10.2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.146-148/1140 din 31.10.2002.
8. msmps.of.gov.md/ro/subdiviziunile-ministerului (accesat 10.10.2017)
9. Iașco M. Fenomenul migrației în Republica Moldova prin prisma dezvoltării și mobilității sociale. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Nr.3 (LXXIV). – Chișinău, 2016, p.33-42.
10. Hotărârea Guvernului nr.472 din 26.03.2008 cu privire la aprobarea componenței Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național.
11. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, aprilie 2017.
12. <https://www publica.md/ministrul-babuc-institutiile-de-invatamant-nu-vor-fi-inchise-vor-aparea-filiale-ale-scolilor-de-circumscripție-2985243.html> (accesat 14.10.2017)

13. Postolachi V., Poalelungi O., Moșneaga V. ș.a. Republica Moldova – problemele migrației. – Chișinău, Institutul Muncii din Republica Moldova, 2007.
14. Мошняга В. Проблемы реинтеграции и возвращения трудовых мигрантов из Европейского Союза в страны Пограничья. - Вильнюс: ЕГУ, 2002.
15. Hotărârea Guvernului cu privire la „Planul de Acțiuni pentru implementarea acestuia pe anii 2011-2015; Planul de Acțiuni privind susținerea reintegrării cetățenilor reîntorși de peste hotare pentru anii 2014-2016”, nr. 339 din 20.05.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 134-141 din 30.05.2014.
16. Vremiș M., Craievski-Toartă V., Burdeinai E., Herm A., Polain M. Profilul Migrațional extins al Republicii Moldova. Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). – Chișinău, 2013.
17. brd.gov.md/ro/confent/istorie-misiune-viziune-obiective (accesat 12.10.2017)
18. Raport de activitate al Biroului pentru relații cu diaspora al Cancelariei de Stat. Un an de la creare. Chișinău, 2013 // [http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/10 octombrie/Raport activitate BRD final](http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutati/2013/10%20octombrie/Raport%20activitate%20BRD%20final) (accesat 15.09.2017)
19. <http://www.actelocale.md/dispozitieview.php?l=ro&idd=6383> (accesat 16.10.2017)
20. <http://chișinău.md/libview.php?l=ro&idc=4038id=171338t=/Presa/Comunicate-de-presă/Masa-rotundă-cu-tematica-prevenirii-traficului-de-ființe-um> (accesat 10.10.2017)
21. <http://or.md/index.php/feed> (accesat 10.10.2017)
22. [Criuleni.md./index.php?l=ro](http://Criuleni.md/index.php?l=ro) (accesat 11.10.2017)
23. Nexus.md (accesat 14.10.2017)
24. [www.calm.md php?l=ro&lm.md/taview](http://www.calm.md/php?l=ro&lm.md/taview) (accesat 11.10.2017)
25. <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/migrația-oportunități-pentru-dezvoltare-locală> (accesat 14.10.2017)
26. [http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/primarii-calm-în maroc-platforma-de-studiu-privind-migrația-i-dezvoltarea-locală](http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/primarii-calm-în-maroc-platforma-de-studiu-privind-migrația-i-dezvoltarea-locală) (accesat 10.10.2017)
27. <http://aap.gov.md/biblioteca/news/mas%C4%83rotund%C4%83-pentru-elevii-liceului-%E2%80%9Eorizont%E2%80%9D-dincapital%C4%83> (accesat 10.10.2017)

12.12.2017

**COMPARTIMENTUL
SOCIOLOGIA POLITICĂ**

**CORELAȚIA GRUPURILOR ULTRAS CU EXTREMELE
POLITICE DIN ȚĂRILE EUROPENE**

Vasile ANDRIEȘ

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Științe Politice și Administrative

Doctor în științe politice, conferențiar universitar

E-mail:andriesvasile@yahoo.fr

Adrian UNGUREANU

Republica Moldova, Chișinău, Ministerul Agriculturii și Protecției Mediului al Republica Moldova

Consilier, magistru în științe politice,

E-mail:adrianungureanu@gmail.com

Pendant la periode d'entre-deux-guerres, c'ete produit la fusion du nationalisme avec les preuves sportives collectives. Dans les années 60 du XXe siècle, les premiers groupes Ultras apparurent au football, marquant une nouvelle position politique d'extrême, d'abord droite et apres gauche.

Les membres des groupes diffèrent des partisans simples en rejoignant une idéologie et le caractère organisé des manifestations. L'objectif de base est de diffamer les clubs rivaux.

Dans la présente étude, nous analyserons l'émergence et l'évolution des principaux groupes d'ultras dans les pays européens. Il s'agit des slogans, des symboles, des comportements et des relations avec les partis et mouvement politiques.

Potrivit lui E.Hobsbawm, în anii '30 ai secolului XX naționalismul european este influențat de două fenomene majore [1]:

1. Apariția și dezvoltarea radio-ului în calitate de sursă mediatică, devenind în mare parte monopolul statului, prin intermediul căruia informația putea fi canalizată către întregul auditoriu.

2. Apariția și dezvoltarea probelor colective de sport, care treptat devin un nou gen de pasiune a maselor largi, deși încep a fi atractive și pentru categoriile superioare.

Filosoful și publicistul G.Orwell menționa că în perioada interbelică, sportul internațional devine o manifestare a luptei naționale, iar sportivii – reprezentanți eminenți ai națiunii și statului [2]. Deși inițial primele meciuri de fotbal se organizau cu scopul de apropiere a țărilor, treptat ele se transformă într-o formă de concurență.

Concurența se manifestă mai expresiv în perioada Războiului Rece, în condițiile în care sistemul capitalist și cel socialist trebuiau să-și demonstreze performanțele în toate domeniile: militar, ideologic, social-economic, cultural și nu în ultimul rând cel sportiv.

În acest sens menționăm meciurile de hokey dintre selecționatele URSS și SUA, Canada sau Cehoslovacia. Mai mult decât atât, după intervenția trupelor sovietice din Praga, în martie 1969 cehii s-au răzbunat pe ruși la meciul de hokey.

Totuși, rivalitatea proeminentă și emoțiile la superlativ sunt proprii „Sportului-Rege” - **Fotbalului**. Astfel, în anii '50, după ce fotbalul captivează publicul larg, în Europa de Vest și America de Sud, apar primele **grupuri organizate de suporteri** ale cluburilor de fotbal. Reprezentanții lor difereau substanțial de simplii **suporteriamatori**, care se prezentau în tribune exclusiv pentru a urmări meciurile, după care să se retrăgeau. Aceste grupuri organizate, încep a constitui o nouă subcultură socială, reprezentanții căreia sunt calificați ca **”suporteri”** sau **”fanatics”**, însă termenul general este cel de **„Ultras”**.

În limba italiană cuvântul “ultra” înseamnă “dincolo de granițe”, indicând că adepții se orientează spre o extremă, ceea ce îi delimitează de simplii fani. Astfel, în 1969 în Genova apare prima organizație de acest tip, intitulată “Ultras Tito Cucchiaroni”, model copiat de alți suporteri din Nordul Italiei, ulterior extins pe întreaga peninsulă. La mijlocul anilor '70, toate echipele din primele trei ligi italiene au început a fi asociate de către o brigadă ultras. Marea majoritate a acestor brigăzi se aliniază la anumite mișcări politice de extremă (în special dreapta), exprimându-și convingerile și pozițiile în public doar la stadion [3].

Ultrașii se organizează în grupuri bine structurate și nu reprezintă doar ansamblul galeriei (toți susținătorii) unui club, ci doara o parte a acesteia – nucleul dur și liderii de opinie. Dealtfel, galeriile sunt și ele structurate pe o ierarhie piramidală [4].

Activitatea unui grup „Ultras” se axează pe promovarea propriului club de fotbal sau pe defăimarea celor rivale. Ultrașii se identifică cu „bannerul” sau steagul de gard, element de delimitare teritorială și simbolistică în tribună, dar și cu modul pasionat de susținere a echipei, completat de un comportament exacerbat de intimidare a grupurilor adverse. Printre celelalte componente de identificare a stilului „ultras” se regăsesc spectacolele pirotehnice, coreografiile, cântecele și mesajele, toate fiind alimentate de o puternică simbolistică și încărcătură agresivă.

Aceste colective nu se limitează doar la acțiuni din incinta stadionul, afirmându-se în special în afara acestuia și manifestându-se mai curând ca o subcultură cu diverse forme de expresie [5, p.15]. În majoritatea cazurilor, ultrașii sunt implicați în procese social-politice, deseori devenind exponenți ai unor mișcări, asociații, partide sau chiar grupări para-militare. Datorită faptului că aceste formațiuni au o structură și o ierarhie bine definită, ele de facto constituie niște mici "unități" capabile să acționeze stradal, având un puternic potențial revoluționar care poate avea un impact politic major într-un stat, cum ar fi exemplul recent al Ucrainei.

Grupurile Ultras se bazează pe un sistem de valori și norme general-acceptate de către toți membrii - elemente fundamentale pentru asigurarea identității și unității acestor formațiuni. Dincolo de cadrul general valoric ce asigură coeziunea grupului, precum camaraderia sau fidelitate față de club, fiecare comunitate ultras este și exponenta unui curent ideologic sau își poate manifesta apartenența etnică, iar uneori și religioasă. Astfel, deseori antagonismele dintre suporterii diferitor cluburi pot fi determinate de clivaje care depășesc rivalitatea sportivă.

În acest sens menționăm:

- Clivaj ideologic - existența a două curente ideologice tradițional specifice pentru suporterii de cluburi, de exemplu: suporterii de stânga/dreapta politică: Livorno vs Lazio; Olympique Marseille vs Paris Saint-Germain etc.

- Clivaj regional - existența unei rivalități la nivelul orașelor/ regiunilor reprezentate de echipele respective, de exemplu: Zenit Sankt Peterburg vs. Spartak Moscova; A.C.Milano vs Juventus Torino, etc.

- Clivaj sociopolitic (aparitia clivajului de clasă socială în susținerea echipelor de fotbal, cum ar fi monarhiști / muncitori: Real Madrid vs Atletico Madrid)

- Clivaj religios este întâlnit mai rar, apogeul fiind atins de rivalitatea dintre Celtic Glasgow și Glasgow Rangers, primii fiind catolici, pro-scoțieni, iar ultimii protestanți și pro britanici.

- Clivaj etnic se manifestă, cel mai adesea, în zonele în care există un teritoriu separatist sau diferit ca autopercepție identitară de majoritatea statului respectiv de exemplu FC Barcelona (simbolul Cataloniei) versus Real Madrid (reprezintă ideea de statalitate a Spaniei); Atletico Bilbao (reprezintă Țara Bascilor) versus Real Madrid, etc. Totodată, clivajul etnic se manifestă și în rivalitatea dintre reprezentanții diferitor cluburi naționale cum ar fi Dinamo Zagreb (croați) versus Partizan Belgrad (sârbi) sau Dinamo Kiev (ucraineni) și Spartak Moscova (ruși), la mijloc fiind și antagonismul istoric dintre reprezentanții acestor națiuni.

Majoritatea acestor clivaje existente în cadrul galeriilor de fotbal se manifestă, la nivelul memoriei și percepției colective a suporterilor. Afilieră se tran-

smite din tată în fiu și din generație în generație. Astfel, ar fi complicat de imaginat ca un basc sau catalan să devină suporter al echipei „Real Madrid”

La mijlocul anilor '70 ai secolului trecut se înregistrează intersectarea grupărilor ultras cu sfera politicului. În această perioadă, în Italia suporterii de fotbal încep să devină adepți ai curentelor ideologice de stânga sau de dreapta. Fenomenul se datorează în mare parte situației politice din țară în perioada respectivă. Astfel, manifestațiile studențești din 1968 - au anticipat protestele muncitorilor, ce au culminat în “toamna fierbinte” a anului 1969. Problemele economice interne, precum creșterea inflației și a ratei șomajului, erau asociate de cele ideologice și de politică externă (revoluția cubaneză, războiul din Vietnam, integrarea europeană, sau procesul de decolonizare).

Deși climatul politic era favorabil mișcărilor politice de stânga, se conturează și formațiunile de extrema dreaptă. În această perioadă, antagonismul dintre cele două ideologii conduce atât la ciocniri de stradă, cât și la atentate teroriste. În aceste condiții, nici subcultura Ultras nu putea evita „îndoctrinarea” politică.

În Italia, la începutul anilor '70, majoritatea grupărilor ultras erau de orientare stânga, ce se explică prin proveniența socială a ultrasilor. O astfel de situație s-a menținut până la începutul anilor '80. După asasinarea premierului Aldo Moro în 1978, statul italian lansează o ofensivă împotriva „Brigazilor Roșii”, care aveau să fie practic neutralizate până în 1981. De asemenea, stabilizarea economică din anii '80, diminuează tensiunile sociale.

La finele anilor '80, situația se modifică. Italia se confruntă cu un val masiv de emigranți, inițial din Nordul Africii, iar ulterior dinspre Europa de Est. Ca urmare, naționalismul italian câștigă teren, iar grupurile ultras încep să se orienteze spre dreapta. Totuși, lovitura cea mai grea pe care aveau s-o primească grupurile “roșii” a venit în 1989. Prăbușirea blocului socialist venea să dovedească lipsa de fiabilitate a modelului comunist în ale cărui principii egalitariste mulți își mai puneau încă speranțe. În paralel, apar în Italia noi forțe politice care atrag o parte a celor dezamăgiți de scena politică în general și de stânga extremă în particular.

În acest sens, exemplul elocvent îl reprezintă Liga Lombardă (sau Liga Nordului), constituită în 1987. Politica noului partid, viza separarea regiunilor nordice, puternic industrializate, în cadrul unui stat de tip federal. Această idee a găsit aderenți în unele peluze din Lombardia, zona Venetă și Piemont.

În această perioadă se produc transformări de ordin politic și în cadrul grupărilor ultras, evoluând de la o extremă la alta. Spre exemplu, suporterii din Roma, care inițial erau în mare parte orientați spre stânga, cu excepția grupurilor Opposta Fazione și Boys, ajung în doar câțiva ani în celălalt capăt al spectrului politic. Dintre peluzele care au rămas fidele orientării extrema stângă se numără cele din Modena, Pisa, Ancona, Empoli, Ternana sau Livorno. La polul opus, erau ultrasii de la Inter, Lazio, Verona, Udinese, Trieste, Pro Patria, Varese, As-

coli, etc. În tot acest răstimp, orientarea politică a reprezentat principalul motiv de alianță dintre grupările ultras, dar și de profundare a unor rivalități.

În ceea ce privește simbolistica folosită, în Italia ca și în restul Europei, grupurile de dreapta arborează steagurile cu cruci celtice, simbol folosit de numeroase organizații naționaliste, uneori svastici sau cruci de fier, dar cel mai adesea steagul național. Cei de stânga, în schimb, păstrează la loc de cinste portretul revoluționarului argentinian Ernesto “Che” Guevara. Pe lângă chipul “comandantului” au mai fost folosite și alte simboluri de inspirație sovietică: steaua roșie cu cinci colțuri, secera și ciocanul dar și steagul Cubei revoluționare.

Politica și-a lăsat o puternică amprentă și asupra denumirilor adoptate de unele grupuri. În încercarea de a găsi un nume original, de a-și demonstra atașamentul politic sau pur și simplu de a epata, în peluzele italiene au apărut: “Armata Rossa” Perugia (infama armată roșie eliberatoare), “Jacobins” Perugia (iacobinii - după “partidul” revoluționar francez condus de Robespierre), “Skins”- Inter, Cagliari (prescurtarea de la SkinHeads- este vorba de “capetele rase”, de dreapta), Skinheads – Piacenza, “Tovarășii”- Livorno (scris cu litere chirilice pentru a sublinia adeviziunea la modelul sovietic), “Working Class” și “Red Boys”- Ternana (“clasa muncitoare” și “băieții roșii”), “Meridiano Zero”- Palermo (după o organizație italiană de dreapta), “Brigate...” – Milan, Atalanta, Palermo (influența Brigăzilor roșii în ceea ce privește alegerea acestor denumiri nu poate fi negată în totalitate), “Zona Nera”- Catania (“zona neagră”- interesant în condițiile în care culorile Cataniei sunt roșu și albastru: negru este culoarea extremei drepte), “Front”- Fano, Lecco, Verona (e o denumire adoptată de numeroase organizații de dreapta din întreaga lume), “Guardia di Ferro” – Ascoli (traducerea denumirii organizației de extremă dreaptă condusă de Corneliu Zelea Codreanu), “Arditi”- Juve, Roma, Catania (după numele unei romantice organizații naționaliste italiene din perioada interbelică), “Blood and Honour” - Varese (după numele unei organizații engleze anticomuniste). Totuși, unul din paradoxurile fenomenului italian constă în faptul că, în ciuda numeroaselor grupări de dreapta ce fac paradă de naționalismul lor de-a lungul campionatului, Italia are una dintre cele mai slabe susțineri la nivel de susținere a echipei naționale.

O altă scenă ultra, puternic politizată este cea spaniolă. Dintre grupurile cu tendințe de dreapta, cel dintâi a fost “Brigadas Blanquiazul” de la Espanyol Barcelona, care regrupează în rândurile sale, în anii ’80, numeroși skinheads de extremă dreapta. Ei au fost și primii care au introdus pe stadioanele spaniole steagurile cu simboluri politice. Alte grupuri care au îmbrățișat aceeași ideologie politică sunt “Ultras Sur” (care erau, de altfel, legați de “Brigadas” de o legătură de prietenie bazată atât pe apropierea politică cât și pe ura comună pe FC Barcelona).

Situația este tensionată și prin existența unor grupuri, obiectivul politic al cărora este obținerea independenței. Printre grupurile “separatiste” se numără Indar Gorri (Osasuna), Pena Mujika (Real Sociedad), Henri Norte (Bilbao) – toate 3 grupări provin din Țara bascilor iar în trecut este cunoscut că mulți dintre membrii lor făceau parte din “Jarrai-Haika” (aripa tânără a grupării teroriste ETA), Riazor Blues (Deportivo La Coruna) din regiunea Galicia. Dacă în marea lor majoritate grupările separatiste se încadrează în zona extremei stângi, excepția este constituită de Boixos Nois de la FC Barcelona, în care majoritatea membrilor cu convingeri naționaliste catalane. Orientarea politică nu-i împiedimentează însă să întrețină relații bune cu bascii pe criteriul antipatiei față de statul spaniol [6].

În ceea ce privește simbolurile, până la jumătatea anilor '80, cruci celtice și svastici puteau fi adesea văzute în peluzele de dreapta. Ulterior, decăderea fenomenului în ansamblu și mai ales ofensiva poliției împotriva grupurilor rasiste, au condus practic la dispariția totală a simbolurilor de dreapta din peluze.

Pe cealaltă extremitate, dincolo de simbolurile proprii stângii, un loc deosebit îl ocupă, în peluzele “separatiste”, steagurile “naționale” ale respectivelor regiuni.

În ceea ce privește situația din Franța, majoritatea grupurilor nu manifestă aspirații politice. Totuși, în general, parizienii de la Boulogne Boys sunt considerați a fi de dreapta în timp ce la Marsilia par să domine tendințele de stânga – evidente mai ales în cazul grupului South Winners. Tendințe separatiste se întâlnesc mai ales la fanii lui Ajaccio și Bastia, echipe din Corsica.

În Germania, legislația este extrem de dură, interzicând expunerea simbolurilor politice de natură extremistă. Mai mult decât atât, mare parte a grupurilor nu au nici o opțiune politică. Cu toate acestea, există o delimitare a scenei ultras din punctul de vedere al politicii. Printre cei mai cunoscuți exponenți ai drepteii sunt Saalefront (Halle), Inferno (Lokomotiv Leipzig), suporterii lui Dinamo Berlin și ai lui Hamburg. În partea opusă, cei mai cunoscuți “roșii” sunt: Ultra' St. Pauli dar și Diabos (Chemie Leipzig), Filmstadt Inferno (Babelsberg) dar și alții.

Polonia, Cehia, Slovacia și Bulgaria sunt țările ex-comuniste în cadrul cărora modelul “skin head” a prins cel mai bine teren, iar extrema dreaptă domină copios scenele naționale. Sârbii sunt naționaliști prin excelență, dar este vorba de un naționalism de sorginte “autohtonă” și nu de unul importat. Prin urmare, simbolurile politice partizanale practic lipsesc, cel mai des simbol naționalist folosit este drapelul Serbiei.

Situația este puțin diferită în Croația, unde atât Torcida cât și Bad Boys Blue folosesc destul de des cruci celtice și svastici, inclusiv la meciurile echipei naționale.

Și maghiari au o predilecție spre extrema dreaptă, Ungaria fiind alături de Polonia, țara în care sunt expuse cel mai des cruci celtice, dar și drapele, steme și hărți ale Ungariei mari. Un rol, important în naționalismul maghiar îi revine “alianței” dintre Green Monsters (Ferencvaros), Ultra’ Viola Bulldogs (Ujpest), Nuova Guardia (Kispest) dar și alte grupări mai mici. Toate au încheiat un pact de neagresiune pentru ca naționala Ungariei să se poată bucura de o susținere masivă.

În Grecia, marea majoritate a brigăzilor nu sunt implicate politic, excepție fiind Original 21 (AEK Atena), grup format în majoritate de anarhiști “anti-na-zi”. De partea cealaltă: Gate 7 (Olimpiakos) care numără printre membrii săi mulți naziști (naționaliști), dar și brigada naționalistă Parfuh Falllaga (tot de la Olimpiakos). Totuși cei mai cunoscuți extremiști de dreapta eleni sunt cei de la “Panthers” Panionios.

În România, simbolurile politice, aparținând în marea lor majoritate extremei drepte, nu au lipsit de-a lungul anilor. Crucea celtică, odată cu receptarea ei ca simbol politic al extremei dreapta, avea să-și facă apariția în numeroase peluze: Dinamo, Steaua, Constanța, Craiova etc. [7]. Cruci de fier se regăseau pe steagul “Commandos Zebras” Cluj și pe “Sopra tutti siamo noi” de la Dinamo dar și pe steaguri la Constanța, Timișoara, Cluj, Steaua. În ceea ce privește denumirile de inspirație politică: un “Zone Nazi” și un “Skins” – ambele la Steaua, “Front”-ul, “Skinheads” la Rapid etc. De partea cealaltă, doar câteva simboluri de stânga: câteva “secere și ciocane” la Timișoara sau un Che Guevara la Craiova. Un mesaj naționalist, folosit de majoritatea grupărilor, este cel unionist. Astfel, în anii 2007-2012, în tribunele românești deseori erau afișate banere „Basarabia - pământ românesc” sau ”Basarabia e România”.

Bibliografie:

1. Hobsbawm E.J. Națiuni și naționalism din 1780 până în prezent. – Chișinău, Ed. Arc, 1997, pp.54-65.
2. Orwell G. ‘Notes on Nationalism’. // Polemic. — GB, London, May 1945, http://orwell.ru/library/essays/nationalism/english/e_nat
3. Scurtă istorie a grupurilor organizate de suporter de fotbal. // Revista Historia, <https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/scurta-istorie-a-grupurilor-organizate-de-suporteri-de-fotbal-diferenta-dintre-hooligans-si-ultras>
4. Beiu A. Fenomenul ultras, <http://www.romanianultras.net/modelul-ultras/>
5. Guțu D. Revoluția Ultrașilor. - Chișinău. Cartier, 2012.
6. Spaaij R., Viñas C. Passion, politics and violence: A socio-historical analysis of Spanish ultras, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1466097052000337034>

7. Dâncu V. Fotbalul românesc și societatea. Raport public.
[http://www.ires.com.ro/uploads/articole/raport de cercetare -
fotbalul romanesc si societatea.pdf](http://www.ires.com.ro/uploads/articole/raport_de_cercetare_fotbalul_romanesc_si_societatea.pdf)

07.09.2017

АРМИЯ КАК АКТОР ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Евгения ЕВСТИГНЕЕВА

Республика Молдова, Кишинев, Молдавский государственный университет, факультет международных отношений, политических и административных наук, докторальная школа по политологии

Аспирант

В данной статье рассматриваются вопросы влияния армии на процесс политической социализации сознания населения в современных условиях Республики Молдова и способ формирования новой армии под воздействием политических характеристик, полученных индивидом в современных реалиях.

Ключевые слова: армия, политическая социализация, ресоциализация, вооруженные силы.

In this article deals with the military influence on the process of political socialization of the population consciousness in the modern conditions of the Republic of Moldova and the method

of forming a new army under the influence of political characteristics obtained by the individual in today's realities.

Keywords: military, political socialization, re-socialization, the armed forces.

На современном этапе развития Республики Молдова и ряда других государств-членов Европейского Союза, и равно расположенных на постсоветском пространстве, обществу необходимо решать проблемы не только коренного преобразования, но и потребности выживания и сохранения социума, поскольку мировое сообщество находится в поле действия социально-политических, межнациональных, военных и другого рода конфликтов, влияющих на формирование сознания населения. Вместе с тем, сегодня, усилился интерес ученых к исследованию актуальных проблем политической жизни общества и армии как социального института. Одной из наиболее острых и актуальных проблем в данных условиях является процесс политической социализации личности, в том числе, в период реформирования армии и оказываемое ею влияние на политическую социализацию личности как внутри заданной системы, так и во внешнем армейском сообществе.

Всеобщая воинская обязанность, в Республике Молдова, до недавнего времени не требовала серьезного изучения этой области соприкосновения

общества и армии. Однако в связи с изменениями молдавского общества, в последнее время, все чаще звучат высказывания видных общественных и политических деятелей, представителей вооруженных сил о ценностях военной службы. Отражается военная тематика и в научных работах, которые в современных условиях вызывают интерес к данному вопросу. Эмпирические исследования показали, что большой интерес привлекают работы, посвященные изучению общетеоретических и методологических проблем социальных ценностей, профессиональной ориентации личности.

Особенно большой вклад в разработку данной проблемы внесли: С.Ф.Анисимов, Л.М.Архангельский, В.И.Паниотто, А.А.Першин, О.М.Родзянко, М.И.Тальюнайте, В.П.Тугаринов, М.Х.Титма и другие. Второе направление составляют труды ученых, в которых исследуются различные аспекты взаимоотношений армии и общества, армии и политики, характер и содержание противоречий в этой области, пути их разрешения, затрагивающие отражение в общественном мнении ценностей военной службы. Данной проблеме большое внимание уделяли: Г.Г.Богович, С.П.Галченко, М.Н.Ишук, М.В.Кибакин, К.Клаузевиц, П.А.Кукса, А.С.Миловидов, П.И.Петрий, В.А.Петрикас, О.А.Рахимов, А.С.Скок, Н.А.Чалдымов и другие. Третье направление представляют работы военных ученых и практиков, связанные с проблемами ценности военной службы. Эту проблему рассматривали С.М.Бурда, А.В.Герасимов, В.Ф.Ковалевский, Н.Б.Крондо, Л.В.Певень, В.А.Петрикас, В.Ф.Самойленко, А.С.Скок, О.А.Рахимов, Ю.К.Усынин.

Смысл изучения влияния армии на процесс политической социализации сознания населения обусловлен необходимостью выявления социально-психологических механизмов, создающих деструктивные формы политического характера, влияющие на стабилизацию или дестабилизацию социально-политического процесса.

Очевидно, что так же как социальные образовательные институты, институт армии в молдавском обществе всегда выполнял важную функцию в социализации людей в целом, и оказывал влияние на ее политическую составляющую, в частности.

Вооруженные Силы не являются самостоятельным элементом политической системы, включаются в нее через государство, органом которого выступают. Специфическим признаком армии является то, что она представляет собой организацию вооруженных людей и выполняет свои функции присущими ей вооруженными средствами. То, что армия является неотъемлемым атрибутом государства, отнюдь не означает отсутствия ее относительной самостоятельности по отношению к государству. В отличие от других органов государства армия представляет собой организованные отряды вооруженных людей, оснащенные специальным оружием и техни-

кой для ведения боевых действий с противником. Специфика армии указывает на то, что ей присуща своя «логика жизни». Она имеет наряду с общими и специфические законы строительства, жизни и боевой деятельности [11].

Общество понимает, что такое относительно самостоятельное явление как армия оказывает обратное активное воздействие на государство «и всю политическую жизнь общества». Конечно, армейский стереотип несет в себе манипулятивные тенденции, то есть воздействует на сознание населения, особенно остро в условиях социально-политического конфликта и, вместе с тем, данный является проводником влияния в обществе, вместе с тем, военная корпорация оказывает существенное воздействие на процесс политической социализации личности.

Согласно статье 2 Закона Республики Молдова №1245-XV от 18 июля 2002 года «О подготовке граждан к защите Родины» (в текущей редакции), воинская обязанность является конституционным долгом граждан Республики Молдова и предусматривает состояние на воинском учете, исполнение военной службы, участие в других формах подготовки к защите Родины. Граждане, которые по мотивам совести освобождаются от исполнения воинской обязанности (военной службы с оружием), проходят гражданскую службу, которая заменяет военную службу, в порядке, установленном действующим законодательством. Гражданскую службу могут проходить и другие граждане в соответствии с законодательством. Согласно статьи 4 выше обозначенного Закона, военная служба является обязательной для всех граждан Республики Молдова мужского пола и осуществляется в следующих формах: военная служба по контракту; срочная военная служба; сокращенная военная служба; военная служба резервистов, призванных на военные сборы или по мобилизации. Считаются находящимися на военной службе и студенты военно-учебных заведений. Лица женского пола, имеющие необходимую специальную подготовку, могут исполнять военную службу по контракту. Подобные принципы формирования вооруженных сил присутствуют в Приднестровье.

Итак, рассматриваемый нами институт, в первую очередь, затрагивает мужское население определенного возраста. Поскольку, в Республике Молдова существует обязательная воинская служба для всех мужчин определенного возраста, воинским ремеслом, если не считать офицерского состава, занята только одна возрастная категория, после прохождения службы мужчины возвращаются к обычной гражданской жизни и работе в гражданской промышленности. Естественно, что за время несения воинской службы у них формируются физические способности, продолжается морально-этическое формирование, воспитание политического сознания. На эти аспекты влияют политические факторы современного мироустройства, оп-

ределяющего место армии Республики Молдова в последнем, а также историческая, экономическая, национальная составляющая государства.

Первоначально отметим, что у новой Республики Молдова оказалось два прошлых - досоветское и советское.

В советской Молдавии армия являлась единственным современным институтом, а само общество безгласным и застойным.

Далее, массовое политическое сознание в 1990-х годах представляло собой мозаичную картину, составленную из различных противоборствующих элементов в обществе в целом, и в военных кругах, в частности, ни одному из которых не удалось утвердить в общественном сознании свои ценности и сплотить большинство граждан вокруг них.

Однако, с развитием процессов просвещения, становления предпринимательского среднего класса общество оживляется, становится всё более разнородным, появляются сталкивающиеся друг с другом общественные запросы, идеи, растут внутренние противоречия, что наглядно показали выборы Президента Республики Молдова 2016 года.

Вторая особенность современных реалий – наличие силовых структур Приднестровья, не являющихся составной частью вооруженных сил Республики Молдова, участвующих в общественной и политической жизни общества на левом берегу. И, наконец, присутствие военнослужащих Оперативной группы российских войск на левом берегу Днестра.

Все эти факторы имеют сильное влияние на политические процессы в целом, и политическое сознание индивида, в частности.

Обратимся к военной доктрине, поскольку исходя из смысла последней, можно найти ответ на вопрос какая армия нужна конкретному государству. При обращении к Основному Закону, Конституции Республики Молдова, можно определенно отметить, что принципы формирования армии в стране являются нейтральными. Кроме того, анализ международного положения в мире, и в нашем, конкретном регионе, а также статус Республики Молдова говорит о ее нейтральности и не принадлежности к тому или иному военному блоку. Не смотря на это, что в течении 2015-2016 годов проводились совместные учения в рамках взаимодействия различных родов войск Республики Молдова и странами-участниками НАТО. Так, с 21 сентября 2015 года по 3 октября 2015 года впервые в Республике Молдова прошли совместные военные учения "Огневой щит-2015" с участием военнослужащих Национальных армий Молдовы, США и Румынии. По словам командующего данной операцией, целью последних стало повышение боевого взаимодействия между подразделениями различных родов войск армий США, Молдовы и Румынии.

В рамках маневров «Agile Hunter 2016» приняли участие около 130 военнослужащих национальных армий Республики Молдовы и Соеди-

ненных Штатов Америки. 19 марта 2016 года завершились совместные военные учения, проводимые на одном из полигонов пехотной бригады Молдова, расквартированной в городе Бельцы. И уже 3 мая 2016 года колонна военной техники Соединенных Штатов Америки, прибыла на территорию Республики Молдова с целью участия в молдавско-американских учениях «Dragon Pioneer 2016».

Все эти мероприятия неоднозначно были восприняты жителями Республики, и если жители левобережья отреагировали на обозначенные учения негативно лишь в эмоциональном плане, то на правом берегу это вызвало волну протеста, так 3 мая 2016 года молодежная организация социалистов "Молодая гвардия" ночью блокировали въезд в пункте пропуска «Скуляны», с тем что бы не допустить колонну военной техники армии Соединенных Штатов Америки и предотвратить участие последней в военных учениях совместно с вооруженными силами Республики Молдовы.

Это обстоятельство частично отражает ответ на вопрос как изменилась роль армии в последние десятилетия в Республике Молдова в части формирования политической социализации населения.

Высокая политизация общественной жизни, вовлечение в политический процесс широких слоев населения не обошли стороной и армию. Она стала объектом пристального внимания различных политических сил, которые стремятся использовать ее в своих целях.

Сегодня показатель уровня доверия армии как государственному институту возрастает. Рассматриваемый процесс не является однородным во всех регионах республики. Этому есть определённые причины. Во-первых, геополитический фактор. Сегодня соседние Европейские страны обеспокоены увеличивающегося количества беженцев, не миновала эта участь и Республику Молдова. Не смотря на то, что страны Европейского Союза являются для беженцев более привлекательными, вопросы внешней и внутренней безопасности, сегодня более чем актуальны для Республики Молдова. Именно такие угрозы создают у граждан потребность в доверии к своей армии.

Сегодня, с полным основанием можно утверждать, что новый уровень отношений между сверхдержавами, переход от биполярного к многополярному миру позволил несколько ослабить глобальное противостояние по линии Восток-Запад, отодвинув угрозу мировой войны. К сожалению, это не сделало жизнь людей безопасной. Реальностью нашего времени стало усиление региональной напряжённости и возникновение новых локальных конфликтов. Силловые методы по-прежнему занимают важное место при разрешении межгосударственных противоречий. Более того, они все проч-

ное утверждают в арсенале средств достижения внутривнутриполитических целей.

И не смотря на то, что Республика Молдова не была вовлечена в данный процесс напрямую, все же опыт соседней Украины наглядно подтверждает это, в связи с чем, почти все респонденты сегодня соглашались с необходимостью для Республики Молдова иметь сильную армию, способную отрезать всякого потенциального противника, а споры касаются лишь отношений армии и политики. Кроме того, роль самой армии в становлении современного молдавского государства, свидетельствует о переходной фазе развития и отвечает концепции С.Хантингтона о роли армии в модернизирующемся обществе [16, с.152].

На современном этапе молдавское общество столкнулось с радикальными изменениями во всех областях социального бытия, что не могло не отразиться на массовом политическом сознании.

В современных условиях возникает необходимость переоценки системы ценностей военной службы, основанной на идеологических регуляторах в сфере военной деятельности, в соответствии с современными реалиями и приоритетом общечеловеческих и индивидуальных ценностей - это один из аспектов влияния на политическую социализацию населения, как военной, так и гражданской его составляющей. Второй - изменения, происходящие в характере воинской деятельности военнослужащих, связанные с решением вопросов военно-технического, нравственного, социально-психологического, административно-хозяйственного характера, которые требуют повышения и совершенствования их профессиональной культуры. Третий, не менее важный, смена поколений военных кадров, поскольку молодое поколение офицеров имеет иные политические ценности и установки, и как правило распространяет их среди солдат, вместе с тем, трансформация социально-политических, экономических и духовных основ общества отразилась на системе индивидуальных ценностей и ценностных ориентации военнослужащих, и молодежи, определяющейся в своей дальнейшей жизни.

Следующий фактор, по нашему мнению, участвующий в формировании социализации личности, в том числе политической ее составляющей, повышение приоритета ценностей военной службы, как в теоретическом, так и в практическом планах. Реформирование Вооруженных сил требует особого отношения к организации повышения их боеготовности и способности эффективно сохранять и защищать суверенитет страны, что приводит в первую очередь, к улучшению качественного комплектования военных кадров, их профессиональной и политической подготовки, естественно, с учетом их мотивов и ценностей, которые зачастую имеют распространение во внешнеармейский круг. Поскольку, именно активное участие

личности в политической жизни общества имеет многоплановое значение, тем более, если это представитель авторитетного социального института. Во-первых, через такое участие создаются условия для более полного раскрытия всех потенций человека, для его творческого самовыражения, что, в свою очередь, составляет необходимую предпосылку наиболее эффективного решения не только общественных, но и военных задач. Так, качественное преобразование армейской жизни предполагает интенсификацию человеческого фактора, активное и сознательное участие в этом процессе. Во-вторых, развитие военного человека как субъекта политики является важным условием тесной связи политических институтов с гражданским обществом.

Общество современного типа неизбежно является плюралистическим. Поэтому политики всегда должны быть гибкими. Армия не может заниматься политикой, ибо логика политики и логика военных несовместимы.

Политическая социализация личности - это всегда двусторонний процесс, в котором личность, с одной стороны, испытывает на себе воздействие различного рода политических субъектов, а с другой стороны, со временем сама становится в состоянии влиять на политическую жизнь общества [9, с.36]. Актуальность этого вопроса прежде всего исходит из того, что, по крайней мере, никто не может поколебать двух очевидных положений, о которых Э.Фромм писал: «По сути, все человеческие существа тождественны. Мы все - часть одного: мы все суть одно». И далее: «Мы все одно, и тем не менее каждый из нас - неповторимая, уникальная сущность. Это противоречие повторяется в наших взаимоотношениях с другими людьми».

Сегодня армейская жизнь рекрута отличается от солдатской. У первого есть больше возможностей, во время подготовки и обучения военному делу, для самостоятельного освоения военной политической культуры, он становится активным участником политической жизни, формирует в себе политическое сознание и самосознание, овладевает политическим мышлением и «несет» свои идеи в сообщество, институт, семью. Второй в условиях военной подготовки больше подвержен влиянию армейского Устава и его политическая культура формируется непосредственно под влиянием сослуживцев и офицеров. И то, и другое способствует, на наш взгляд, общей цели процесса политической социализации - обеспечить бесперебойное функционирование политической системы при смене поколений в политике и способствовать становлению гражданина, который не подвержен колебаниям политической конъюнктуры и готов сам принимать решения по важнейшим вопросам.

В данном контексте, не можем обойти весьма острый вопрос – ресоциализации.

В связи с глубокими социально-экономическими и политическими изменениями, происходящими сейчас в современных странах, существует обозначенная проблема, затрагивает она и военное сообщество. И обусловлено это, прежде всего, тем, что ресоциализация «предполагает не просто освоение новых социальных ниш, а переучивание тому, что было прочно усвоено в детстве и юности и что составляло фундамент данной личности» [15, с.574].

При этом ресоциализация, среди военных вышедших в отставку, и даже среди бывших солдат, проходит с затруднениями. Каждая возрастная группа требует своего подхода. И если вторые имеют возможность остаться на «службе по контракту», то первым приходится сложнее интегрироваться в гражданское общество. Краткое описание данного аспекта поможет определить, что немало проблем возникает в силу идеологических причин. Если новые ценности, приобретаемые индивидом во время службы в армии, должным образом не систематизированы и не были переданы адекватно от политической системы к личности, то это приводит либо к наслоению новых «идей», либо к «отбрасыванию» ранее накопленного, что в конечном итоге, вырабатывает элемент недоверия, в том числе, и к рассматриваемому социальному институту. Возможен и иной ход событий, вызывающий немалую озабоченность дедовщиной как инструментом воспитания; в результате в общество после армии возвращаются “деды” со смещенными этическими ценностями. В настоящее время, данный элемент практически изжил себя. Возвращаясь к сути, отметим, что роль института контрактников достаточно обширна и многогранна, с одной стороны это защитники Родины, с другой «кормильцы семьи».

В этой связи полагаем важным отметить, что данный институт решает один из важных вопросов гендерной проблематики изменения половых ролей и связанных с ними обязательств, в частности переход от доминирования в обществе концепции мужской силы как агрессии к концепции мужской силы как способности контролировать себя и обстоятельства, причем не только в физическом, но и в политическом плане. Таким образом, на политическое сознание индивида оказывают существенное влияние социальная среда, к которой он принадлежит, его психологические особенности, характер взаимоотношений, складывающийся между различными социальными группами, обществом и государством, а также собственный индивидуальный опыт в политической жизни. Политическое сознание, наряду с ценностями, установками, убеждениями, включает в себя психологический механизм их выработки, поиска собственной позиции [8, с.89].

При анализе сознания, в том числе политического, принято выделять два блока элементов: мотивационный и познавательный. Мотивационные элементы включает в себя политические потребности, ценности, установ-

ки, чувства, эмоции. К познавательным относят знания о политике, информированность, потребность участия в политической жизни и связанный с этим интерес к политическими явлениям, убеждения. Следует отметить, что в действительности достаточно сложно выделить тот или иной элемент политического сознания в чистом виде и однозначно отнести его к познавательному блоку или мотивационному, так как они тесно переплетаются между собой, оказывая друг на друга взаимное влияние [8, с.101].

На основе этих элементов формируются политические ориентации, отношение индивидов и групп к институтам государственной власти, армии и т.д. Поэтому политическое сознание тесно связано с политическим поведением. Оно наполняет его определенным смыслом, корректирует направленность, определяет вовлеченность в процесс политико-властных отношений, характер взаимодействия между различными субъектами политического процесса [10, с.396].

Для современной Республики Молдова характерен процесс трансформации системы ценностей и политических установок, характеризующийся ломкой старой системы ценностей и установок и выработки новой, что влечет за собой состояние неопределенности и вариативности выбора между различными направлениями трансформации прежней советской системы ценностей. При этом конфликты ценностей наблюдаются не только между различными профессиональными и социально-демографическими группами, но и внутри основных социальных групп молдавского общества. Ни одна из этих групп не является однородной в отношении ценностных ориентаций, которые часто выглядят непоследовательными и противоречивыми. Все это с уверенностью можно отнести и к армейской корпорации, поскольку, процесс изменения ориентиров политической социализации продолжается в течение всей жизни индивида.

Всегда большую роль в данном процессе играла армия. Весьма многогранной и в целом плодотворной была, и остается в современной Республике Молдова, деятельность различных военно-спортивных и военно-патриотических организаций, в которую в той или иной степени были вовлечены миллионы людей. Армия обязана играть определенную роль в воспитании чувства гражданственности, патриотизма, преданности своей Родине. При активном участии воинских частей в стране возрождаются военно-исторические клубы. Ряд политиков заявляет о необходимости возрождения системы военно-патриотического воспитания. Реформирование армии, отказ от использования ее при разрешении внутренних конфликтов, обращение к героическому прошлому страны, многочисленным примерам беспредельного мужества защитников Отечества - все это должно сыграть положительную роль. Важно, чтобы в результате всех преобразований воен-

нослужащие чувствовали себя полноправными гражданами своей страны, несущими ответственность за ее судьбу.

Библиография:

1. Конституция Республики Молдова. // Monitorul Oficial от 29 марта 2016 года N78, ст.140, http://lex.justice.md/document_rus.php?id=0D9577C4:27DF0CCC
2. Закон Республики Молдова №436-XVI от 28 декабря 2006 года «О местном публичном управлении». // Monitorul Oficial от 9 марта 2007 года N32-35, ст.116, http://lex.justice.md/document_rus.php
3. Закон Республики Молдова №1245-XV от 18 июля 2002 года «О подготовке граждан к защите Родины». // Monitorul Oficial от 10 октября 2002 года Nr.137-138, ст.1054, http://lex.justice.md/document_rus.php?id=2C5E1910:F8019754
4. Закон Республики Молдова N1244-XV от 18 июля 2002 года «О резерве Вооруженных сил». // Monitorul Oficial от 9 августа 2002 года, N124-125, ст.989, http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=5096
5. Постановление Правительства Республики Молдова №631 от 23 мая 2003 года «Об утверждении Положения о воинском учете», с изменениями и дополнениями, внесенными Постановлениями Правительства Республики Молдова №246 от 2 марта 2007 года, №125 от 18 февраля 2013 года. // Monitorul Oficial от 6 июня 2003 года Nr.99-103, http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8714
6. Постановление Правительства Республики Молдова №865 от 15 июля 2008 года «О некоторых мерах по выполнению Закона Республики Молдова №156-XVI от 6 июля 2007 года «Об организации гражданской (альтернативной) службы». // Monitorul Oficial от 22 июля 2008 года Nr.131-133, ст.87, <http://lex.justice.md/ru/328607/>
7. Постановление Правительства Республики Молдова №864 от 17 августа 2005 года «Об утверждении Положения о призыве граждан на срочную или сокращенную военную службу». // Monitorul Oficial от 26 августа 2005 года Nr.113-116, ст.937, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=305203&lang=2>
8. Баранов Н.А. Трансформация политического сознания современного российского общества. // Политическая экспертиза: Политекс. Научный журнал. Том 3. №1. - Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского Университета, 2007, с.82-98.
9. Гаджиев К.С. Политология. 2-е издание, переработанное и дополненное. - Москва: Издательство Юрайт, 2011.

10. Гозман Л.Я., Шестопап Е.Б. Политическая психология. - Ростов-на-Дону: Издательство: Феникс, 1996.
11. Зиновьев А.А. Исследование взаимоотношений в современной Российской армии. // <https://www.army-info.ru> (дата доступа 15 июня 2016 года).
12. Марусенко О.Н. Социальный институт армии и его влияние на ценности военной службы. // Право и образование. №1. – Москва: Издательство Современного Гуманитарного Университета, 2007, с.175-180.
13. Марусенко О.Н. Армия как социальный институт формирования ценностных ориентаций личности. // Социальные практики и институциональные изменения: сборник научных статей аспирантов и соискателей. - Хабаровск: Издательство Тихоокеанского государственного университета, 2007, с.3-10.
14. Мелешкина Е.Ю. Политическое сознание. // Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов. - Москва, Издательство: «Весь Мир», 2001.
15. Милорава А.Р. Проявление политической ресоциализации в Российской Федерации. // Молодой ученый. - Казань, Издательство: «Молодой ученый», 2017, №14, часть 1.
16. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. Перевод с английского. Издание выпущено в рамках проекта «TranslationProject» - Москва, Издательство: Прогресс-Традиция, 2004.
17. Шестопап Е.Б. Политическая психология. - Москва. «Инфра-М», 2002.
18. Шестопап Е.Б. Политическая психология. Личность в политике, <http://www.gumer.info/bibliotek> (дата доступа: 12 сентября 2016 года).

18.07.2017

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ (УЧЕБНАЯ) МИГРАЦИЯ В УКРАИНУ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Лина ЖУРАКОВСКАЯ

Украина, Киев, Национальный институт стратегических исследований, отдел безопасности реального сектора экономики

Старший консультант,

E-mail: linak@ukr.net

This article examines the evolution of educational migration to Ukraine. Legislative and organizational instruments, which allow to regulate such a phenomenon, are exposed and the influence of extra financing, brought along by educational migrants, is analyzed. Problems, caused by an attraction of educational migrants, are defined, including those in the context of economic and demographic security. Possible perspectives for the development of the educational system of Ukraine are outlined. The policies of several foreign countries towards attracting foreign students are examined. A conclusion is made, concerning the opportunities for the development of the national educational system as a factor of state economic growth and providing Ukraine's competitiveness on the global market of educational services.

Key words: educational migration, foreign students, the global education market, demographic resource, competitiveness.

В статье рассмотрены особенности развития образовательной (учебной) миграции в Украину. Раскрыты законодательные и организационные инструменты ее регулирования, проанализировано влияние внешних поступлений финансовых средств от учебных мигрантов. Определены проблемы, обусловленные привлечением образовательных мигрантов, в частности в контексте экономической и демографической безопасности, а также перспективы, которые открываются для развития системы образования в стране. Рассмотрена политика некоторых зарубежных государств относительно привлечения иностранных студентов. Сделан вывод о возможностях развития национальной системы образования как фактора экономического роста государства, обеспечения конкурентоспособности Украины на глобальном рынке образовательных услуг.

Ключевые слова: образовательная миграция, иностранные студенты, мировой рынок образовательных услуг, демографический ресурс, конкурентоспособность.

На протяжении последних десятилетий наблюдается интенсивное расширение миграционных потоков. Под воздействием глобализации изменились не только объемы, но и формы международной миграции, ее причины, отношение к ней. Заметное распространение получила образовательная (учебная) миграция². Поскольку образование является одной из самых крупных сфер мировой экономики и одним из наиболее быстро развивающихся секторов мировой торговли услугами и во многом определяет экономическое развитие страны и ее конкурентоспособность в мировом масштабе, многие страны начали рассматривать образовательную миграцию как значимую составляющую своей внешней политики, направленную на укрепление экономического и политического влияния в мире. Рассмотрение проблем международной образовательной миграции в Украине актуально уже потому, что, как и в других странах, в стране быстро растут миграционные потоки в целях образования. Это ставит задачу изучения их влияния на систему образования, экономику в целом, состав населения, этно-национальные отношения, а также разработку рекомендаций, направленных на эффективное использование образовательной миграции в интересах страны.

Анализ последних исследований. Международная образовательная миграция является объектом пристального внимания ученых с того времени, когда это явление приобрело массовый характер. Ей посвящено немало работ западных исследователей, среди которых Ф.Альтбах, Д.Массей, Р.Епплярд, А.Финдли, Б.Линдси Лоувелл, К.Озден, О.Старк, К.Тремблей и другие. Значительный вклад в развитие данного направления научных исследований принадлежит российским ученым, в частности А.Арефьеву, Г.Глущенко, А.Катровскому, Л.Леденевой, Д.Полетаеву, Е.Тюрюкановой, И.Цапенко, Ф.Шереге и др. В Украине исследованию проблем образовательной миграции посвящены работы О.Биляковской, О.Жилинской, Г.Згуровского, В.Куценко, Е.Малиновской, Л.Семив, И.Прокопенко, А.Хомры и других. Вместе с тем, отдельные аспекты международной образовательной миграции и их влияния на социально-экономическое и демографическое развитие Украины не нашли освещения. Необходимость

² Международная образовательная миграция - перемещение людей между странами с целью получения образования разного уровня независимо от срока пребывания. Большую часть образовательной миграции составляет поток учебных мигрантов, которые ориентированы на получение знаний в школах, колледжах и университетах. Образовательная миграция, включает в себя не только студентов, но и аспирантов, докторантов, слушателей подготовительных курсов, т.е. является миграционным потоком, обусловленным получением образования в широком смысле этого слова, учебная миграция – это миграционный поток, обусловленный получением высшего и среднего образования.

продолжения исследований этого явления обусловлена также его быстрой изменяемостью и развитием.

Целью статьи является исследование тенденций и особенностей процессов образовательной (учебной) миграции в Украину, связанных с нею проблем и перспектив, в частности, в экономической и демографической сферах.

В настоящее время в условиях острой конкурентной борьбы на мировом рынке образовательных услуг Украина все больше становится его активным участником, привлекая иностранных граждан с целью предоставления образования. Стоит отметить, что страна имеет значительный опыт подготовки иностранных студентов в отечественных высших учебных заведениях. Еще в советское время обучению иностранцев уделяли большое внимание. Образовательной миграции способствовали межгосударственные договоренности о подготовке специалистов, бесплатное обучение, социальная защищенность студентов, низкие транспортные затраты и др.

С обретением Украиной независимости и либерализацией миграционного законодательства молодежь получила возможность более свободно выбирать учебное заведение, в т.ч. и за границей. Потоки образовательной миграции из Украины, ранее направленные в наиболее известные советские учебные центры, в определенной мере переориентировались в пользу европейских стран и США. Вместе с тем, коммерциализация образовательных услуг обусловила рост заинтересованности учебных заведений в привлечении иностранцев. На сегодняшний день в стране более 228 высших учебных заведений, которые занимаются подготовкой специалистов для многих стран мира, предлагая студентам широкий спектр специальностей в различных областях знаний.

Для урегулирования образовательной миграции было принято ряд нормативно-правовых документов. Так, подготовка иностранцев и лиц без гражданства осуществляется в соответствии с Законами Украины "О высшем образовании", "О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства", "О зарубежных украинцах", Указом Президента Украины от 3 июня 1994 года №271 "О мерах по развитию экономического сотрудничества областей Украины с сопредельными областями Республики Беларусь и административно-территориальными единицами Республики Молдова", постановлениями Кабинета Министров Украины от 26 февраля 1993 года №136 "Об обучении иностранных граждан в Украине", от 11 сентября 2013 года №684 "Некоторые вопросы набора для обучения иностранцев и лиц без гражданства", приказом Министерства образования и науки Украины от 01 ноября 2013 года №1541 "Некоторые вопросы организации набора и обучения (стажировки) иностранцев и лиц без гражданства", зарегистрированным в Министерстве юстиции Украины 25 ноября 2013 года

за №2004/24536 (в редакции приказа Министерства образования и науки Украины от 11 декабря 2015 года №1272).

Иностранцы и лица без гражданства могут получать высшее образование за средства физических (юридических) лиц, если иное не предусмотрено международными договорами Украины, законодательством или соглашениями между вузами о международной академической мобильности.

Иностранцы, которым предоставляются государственные стипендии по международным договорам, общегосударственным программам, другим международным обязательствам Украины, принимаются на обучение в пределах установленных квот для иностранцев на основании направлений Министерства образования и науки Украины.

Иностранцы, прибывающие в Украину для участия в программах академической мобильности или для получения высшего образования по согласованным между украинскими и иностранными вузами образовательным программам, принимаются на обучение с учетом соответствующих договорных обязательств высших учебных заведений.

Зарубежные украинцы, т.е. представители украинской диаспоры за рубежом, которые на законных основаниях находятся в Украине и статус которых засвидетельствован удостоверением зарубежного украинца, при поступлении в высшие учебные заведения пользуются такими же правами на получение образования, что и граждане Украины³.

Обучение иностранцев в украинских высших учебных заведениях осуществляется на украинском, русском или английском языках.

Прием на обучение иностранных граждан и лиц без гражданства в вузы Украины производится по аккредитованным образовательным программам: 1) на получение степеней младшего бакалавра, бакалавра, магистра - дважды в год, до и в начале академических семестров (до 1 ноября и до 1 марта); 2) в аспирантуру, докторантуру, клиническую ординатуру, врачебную резидентуру по программам подготовительного факультета (отделения) и по программам академической мобильности - в течение года [2].

С каждым годом количество иностранных студентов, которые учатся в украинских вузах, увеличивается. По данным Государственного комитета статистики Украины, доля иностранных студентов от общего чис-

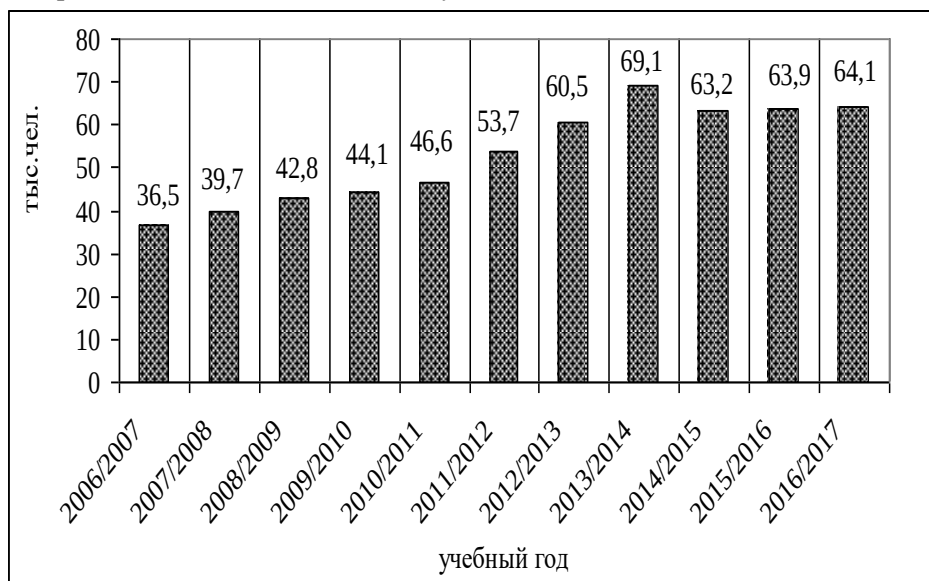
³Межправительственные и межведомственные соглашения с целью обеспечения образовательных потребностей зарубежных украинцев заключены, в частности, с Болгарией, Литвой, Молдовой, Польшей, Румынией, Словакией, Венгрией, ими предусмотрено предоставление государственных стипендий для обучения зарубежных украинцев в Украине [1].

ластудентов возросла с 1% в 2000/2001 учебном году до 3,2% в 2016/2017 учебном году.

По данным Министерства образования и науки Украины, количество иностранных студентов с 2006/2007 учебного года по 2016/2017 учебный год увеличилось на 75%: с 36,5 тыс. человек до 64,1 тыс. человек.

Наибольшее количество иностранных студентов в вузах Украины зафиксировано в 2013/2014 учебном году (около 70 тыс. чел.). Однако, вследствие военных действий на востоке страны и оккупации практически пятой части ее территории, мощной информационной войны, которую ведет Россия против Украины, количество иностранных студентов в 2014/2015 учебном году уменьшилась до 63 тыс. человек, в основном за счет выходцев из Туркменистана, России, Китая и др. Тем не менее, незначительное уменьшение числа иностранных студентов, вызванное военно-политической ситуацией, не переломило общую тенденцию: в 2015-2017 гг. число иностранцев в украинских вузах снова начало расти (рис. 1).

Рис. 1. Численность иностранных граждан, получавших образование в Украине в 2006/2007 - 2016/2017 учебных годах, тыс. чел. [3].



В 2016/2017 учебном году, в украинских высших учебных заведениях обучалось 64066 иностранцев из 147 стран мира. Большинство иностранных студентов прибыли на учебу из Азербайджана (14,5%), Индии

(12,1%), Туркменистана (10,2 %), Марокко (7,2%), Грузии (5,6%) и других стран (табл. 1).

Табл. 1. Иностранцы, получавшие образование в Украине в 2006/2007 и 2016/2017 учебных годах, по странами происхождения, чел.

<i>2006/2007 учебный год</i>			<i>2016/2017 учебный год</i>		
	<i>чел.</i>	<i>в %</i>		<i>чел.</i>	<i>в %</i>
Всего	36470	100	Всего	64066	100
<i>из стран:</i>			<i>из стран:</i>		
Китай	6277	17,2	Азербайджан	9316	14,5
Россия	4599	12,6	Индия	7746	12,1
Иордания	2576	7,1	Туркменистан	6545	10,2
Сирия	2507	6,9	Марокко	4602	7,2
Иран	2271	6,2	Грузия	3596	5,6
Индия	2032	5,6	Нигерия	3429	5,4
Малайзия	1634	4,5	Иордания	2461	3,8
Молдова	1092	3,0	Узбекистан	2202	3,4
Туркменистан	1051	2,9	Китай	2082	3,2
Турция	1029	2,8	Египет	1955	3,1
Другие страны	11402	31,3	Другие страны	20132	31,4

Следует отметить, что за последние десять лет (с 2006/2007 учебного года по 2016/2017 учебный год) заметно изменился состав иностранных студентов по странам происхождения. Выходцы из Азербайджана составляют наибольшую когорту иностранных студентов, их количество возросло почти в 17 раз, с 552 человек (в 2006/2007 у. г.) до 9316 человек в 2016/2017 у. г., количество студентов из Индии увеличилось почти в 4 раза (с 2032 чел. до 7746 чел.), студентов из Туркменистана - более чем 6 раз (с 1051 чел. до 6545 чел.), из Марокко - почти в 5 раз (с 948 чел. до 4602 чел.), из Грузии - в более чем 10 раз (с 343 чел. до 3596 чел.), из Нигерии - в более чем 8 раз (с 409 чел. до 3429 чел.), из Узбекистана - в 10 раз (с 220 чел. до 2202 чел.), из Египта - в более чем 17 раз (с 112 чел. до 1955 чел.).

В тоже время, уменьшилось количество студентов из таких стран как Российская Федерация - в 4 раза, Китай - в 3 раза, Сирия - в 5 раз, Иран - почти в 11 раз. Малазийские студенты практически перестали обучаться в украинских университетах.

На современном этапе в процессе привлечения иностранных студентов на обучение наблюдается две тенденции: во-первых, рост числа студентов из ряда стран бывшего СССР и Африки; во-вторых, уменьшение численности студентов из стран Ближнего Востока, а также, что особенно тревожно, резкое, уже в течение нескольких лет, сокращение количества китайских студентов, которые ранее составляли едва ли не самую многочисленную группу. Если уменьшение количества обучающихся в Украине россиян в условиях войны закономерно, как и сокращение численности выходцев из Сирии, где длительное время идет гражданская война, то потеря украинскими вузами привлекательности для китайцев требует особого внимания. Отказ китайских студентов, являющихся ныне наиболее мобильными в мире, от обучения в Украине указывает на серьезные проблемы в национальной системе высшего образования, об утрате ею преимуществ в сравнении с образовательной системой Китая и других стран.

Список стран происхождения иностранных студентов предопределяет и выбор языка обучения в Украине. Так, для выходцев из постсоветских стран это русский (59,6%), для иностранцев из дальнего зарубежья - английский (25,9%) и украинский (16,9%) языки. Значительное количество иностранцев выбирает учебные заведения Харькова (35%), Киева (23%) и Одессы (11%). Наиболее популярные направления подготовки среди иностранных студентов - медицина и экономика, также спросом пользуются инженерные направления. Медицинская сфера привлекает наибольшее количество студентов: из топ-10 университетов по количеству иностранных студентов 8 являются медицинскими учебными заведениями. Почти 40% всех иностранных студентов, обучающихся в Украине, получают медицинское образование.

Большинство иностранных студентов - 98% - обучаются по контракту. Среди иностранцев также имеются стипендиаты, которые учатся согласно межгосударственным договорам.

Прием иностранных студентов становится заметным источником внешних поступлений финансовых средств в Украину. Так, по оценкам, за обучение от иностранных студентов поступило в 2004 г. 40-45 млн. долл. США [4], в 2006 году - около 100 млн. долл. США [5], в 2014/2015 учебном году - около 150 млн. долл. США., плюс дополнительные затраты студентов на питание/проживание составили еще около 300 млн долл. [6]. Большинство высших учебных заведений Украины считают подготовку иностранных студентов важным направлением деятельности. Согласно подсчетам Министерства образования и науки, предоставление образовательных услуг иностранным гражданам в 2012/2013 учебном году позволило обеспечить работой 5 тыс. преподавателей [7]. Например, 40% своего

бюджета Харьковский национальный университет радиоэлектроники получил благодаря иностранцам-контрактникам[8].

Иностранных студентов в Украине привлекает относительно невысокая стоимость обучения и проживания, фундаментальность ряда образовательных направлений, репутация ведущих украинских университетов, которая сохраняется на протяжении многих лет. К примеру, стоимость обучения на медицинском факультете в Украине для иностранных студентов составляет от 2 до 6 тыс. долл. США в год. Это намного дешевле, чем за границей, например, в Чехии, где стоимость обучения для иностранных студентов (на английском языке) колеблется от 9 до 14 тыс. евро в год, в Канаде составляет около 25 тыс. долл., в США - более 50 тыс. долл. [9].

Согласно опросу иностранных студентов, мотивы их приезда в Украину таковы: тяжело поступить в собственной стране (Китай, Иран, Турция – 19%); желание узнать другую страну (18%); престижно учиться за границей (17%); цены ниже, чем на родине (Турция, Иран, Китай - 14%); не удалось поступить в университет в собственной стране, хотелось выучить другой язык, не было желаемой специальности в своей стране (меньше 10%). Имели также значение для принятия решения учиться в Украине сравнительно низкие цены на высшее образование (27%), тот факт, что в Украине живут или работают родственники (21%). Повлиял на выбор иностранцев высокий уровень образования в университетах Украины (13%); близкое географическое расположение страны (13%). 12% респондентов поехали учиться в Украину, послушавшись совета родственников или друзей, которые, возможно, когда-то получили здесь образование [10].

Вместе с тем, в Украине остаются нерешенными ряд организационно-правовых и, экономических проблем развития образовательной миграции.

Так, существует сложная и бюрократизированная система первичного приглашения иностранного студента на учебу. Например, процедура оформления визы для индийских студентов занимает 2-3 месяца. Для сравнения: в странах, заинтересованных в образовательной миграции, оформление въездных документов, занимает максимум две недели. По оценке МОН Украины, только за год из-за проблемы получения въездных виз упущенная выгода достигает около 70 млн. долларов США [11].

Сеть заграничных рекрутинговых центров украинских вузов слабо развита, в результате чего широко распространено посредничество, что влечет за собой резкое увеличение расходов иностранных абитуриентов. По утверждению Чрезвычайного и Полномочного Посла Республики Ирак в Украине виза, которая официально стоит 70 долларов, для студента из

Ирака, вынужденного обращаться к посредникам, обходится более чем в 1000 долларов [12].

Кроме того, вузы недостаточно внимания уделяют помощи в адаптации иностранных студентов. После приезда в Украину иностранцы из стран Азии, Африки сталкиваются с многочисленными трудностями (незнание языка, бытовые проблемы, неприспособленность к климату). Те, кто имеют знакомых или близких, проживающих в Украине, адаптируются быстрее и легче. Если же таких связей иностранец не имеет, это довольно мучительный процесс.

Очень серьезной проблемой остается непризнание украинских дипломов за рубежом. В частности, Малайзия полностью прекратила признание украинских дипломов, Иран – практически всех медицинских вузов, в Иордании признают дипломы лишь 16 украинских вузов [13, с.91]. Согласно данным МОН, Сирия, Ливан, Ирак, Палестина частично или полностью перестали признавать дипломы украинских медицинских университетов. А ведь это те страны, откуда традиционно приезжает учиться много студентов [14]. Такие решения объясняются разными причинами, к примеру, Сирия перестала признавать дипломы, выданные высшими учебными заведениями г.Одессы после того, как Министерством образования САР был выявлен факт покупки сирийским студентом диплома о медицинском образовании в Украине. Иран больше не признает дипломы медицинских высших учебных заведений из-за крайне низкого уровня подготовки будущих врачей и высокого уровня коррупции в вузах Украины. Во многих арабских странах для выпускников высших учебных заведений постсоветских стран внедрен обязательный экзамен в виде теста, который с первого раза выдерживают немногие. Тем, кто прошел тестирование, следует еще год практиковаться в медицинском учреждении под надзором руководителя. И только после этого их официально допускают к работе [15].

До недавнего времени для поступления в вуз Украины было необходимо пройти лишь собеседование. По данным мониторинга документов об образовании, представленных иностранными гражданами при поступлении, выявлено, что у 34% студентов средний балл документа не указан вообще. У 1,3% студентов он ниже 3 баллов (по 5-балльной шкале), у 24% – от 3 до 3,5 балла, у 5% – от 3,5 до 4, у 26% – от 4 до 4,5 балла. И лишь у 10% – от 4,5 до 5 баллов [16].

Легкость поступления в высшее учебное заведение это, безусловно, сомнительное преимущество, которое свидетельствует, что руководствуясь узко-прагматическими соображениями, руководство некоторых вузов, нацеленное лишь на получение средств от иностранных студентов, сознательно занижает требования к ним при поступлении, а также к оценкам

успеваемости во время обучения. Это тем более опасно, что создает условия для приезда и пребывания в Украине псевдостудентов (так называемый «студенческий» канал нелегальной миграции⁴), а также снижает качество подготовки иностранных студентов.

В 2013 году были внесены изменения в «Порядок организации набора и обучения (стажировки) иностранцев и лиц без гражданства». Зачисление иностранцев на обучение для получения высшего образования осуществляется по результатам вступительных экзаменов (но, как и ранее, они проходят в форме собеседования) по определенным предметам и языку обучения, однако теперь учитываются баллы успешности полученного уровня образования. Учебные заведения вычисляют баллы/оценки поступающего на основе документа об образовании и устанавливают минимально необходимый балл для поступления [18]. К примеру, в Национальном медицинском университете имени А.А.Богомольца в Киеве для поступления необходим средний балл - 3,75[19].

Для улучшения качества образования Министерство образования и науки Украины (МОН) планирует с 2018/2019 учебного года внедрить обязательное внешнюю независимую оценку (ВНО) для всех иностранных студентов. По окончании первого курса каждый из них должен будет сдать экзамен по языку (украинский, английский или русский на выбор) и только в случае положительного результата сможет продолжать образование в Украине [20].

Согласно данным МОН, количество иностранцев, обучающихся на английском и русском языках, сократилось. В 2015/2016 по сравнению с 2014/2015 учебным годом их доля уменьшилась на 7% (на английском) и на 25% (на русском), а количество иностранных студентов, обучающихся на украинском языке, возросло почти на 33% [21]. Всего в 2015/2016 учебном году обучалось на украинском языке 49,3% студентов-иностранцев, на русском - 31,8% и на английском - 18,9%.

В ходе образовательной реформы в Украине принята новая редакция Закона «О высшем образовании». В нем предусмотрены более широкие возможности международного сотрудничества в системе образования, в частности: учебные заведения, научные, научно-производственные учреж-

⁴Иностранцы используют приглашение на обучение как повод официально попасть в Украину. Для того, чтобы будущий студент въехал в Украину он должен получить приглашение на обучение. Эти приглашения выдают частные фирмы, которые имеют договоры с высшими учебными заведениями. И есть немалое количество иностранцев, которые эти приглашения получили, но на обучение так и не прибыли. Только в Ивано-Франковской области в 2014 году 40% тех, кто получили приглашение, въехали на территорию Украины, но на обучение так и не прибыли. В г.Тернополь на протяжении 2009-2011 гг. на обучение не прибыло 440 иностранца, которые официально въехали на территорию Украины [17].

дения системы образования, органы государственного управления образованием имеют право заключать соглашения о сотрудничестве, устанавливать прямые связи с учебными заведениями, других стран, а также международными организациями, фондами и т.п.; вести внешнеэкономическую деятельность соответственно законодательству на основе договоров, заключенных ими с иностранными юридическими, физическими лицами, иметь собственный валютный счет, валютные, материальные поступления от проведения внешнеэкономической деятельности использовать для обеспечения собственной деятельности согласно законодательству.

Государство, в свою очередь, будет выделять соответствующие валютные ассигнования, освобождать от налогообложения, уплаты пошлины и таможенного сбора за учебное, научное и производственное оборудование и принадлежности, которые поступают из-за границы для учебных и научных целей; содействовать международному сотрудничеству в сфере образования путем популяризации и координации деятельности, связанной с международным сотрудничеством, создания соответствующих информационных центров, в том числе за границей; способствовать привлечению иностранцев к обучению и преподаванию в учебных заведениях.

Для обеспечения независимого оценивания качества образования государство будет обеспечивать участие в международных сравнительных исследованиях качества образования, а результаты будут обнародоваться и учитываться органами государственной власти при формировании государственной политики в сфере образования [22].

Таким образом, государство стимулирует высшие учебные заведения к привлечению иностранных студентов и созданию привлекательных условий их обучение. Вместе с тем университеты также понимают собственные выгоды от такого привлечения.

Учитывая демографический прогноз, согласно которому численность населения, особенно младших возрастных групп, будет постоянно уменьшаться, украинская система образования может столкнуться с опасностью сокращения, свертывания целых учебных направлений. Если, в 2006/2007 учебном году выпускников средних школ насчитывалось 485 тыс., то в 2016/2017 учебном году в 2,3 раза меньше (211 тыс.).

По данным Государственного комитета статистики Украины в 2000/2001 учебном году количество украинских студентов в вузах Украины составляло 1,9 млн., а в 2016/2017 учебном году - на 16% меньше, 1,6 млн.

Одним из вариантов решения проблемы наполнения вузов студентами должно стать развитие украинских образовательных услуг и создание условий для активизации образовательной миграции в Украину. Более того, привлечение иностранных студентов на обучение может рассматри-

ваться как одно из направлений обеспечения экономической безопасности в демографической сфере.

Опыт развитых стран показывает, что привлечение иностранных студентов выгодно не только благодаря прямым доходам от их обучения. Иностранцы, окончившие вузы, рассматриваются странами обучения как ценный ресурс пополнения человеческого капитала, поскольку на учебу за границу едут лучшие и наиболее мотивированные студенты. После завершения обучения они, как правило, уже адаптированы в стране, владеют языком, ознакомлены с ее законами, обычаями, правилами и условиями работы. Именно в таких иммигрантах, в первую очередь, заинтересованы страны, где демографический кризис и дефицит рабочей силы стремительно возрастает⁵.

В связи с этим иностранным студентам предоставляются определенные преференции. В частности, они обычно имеют право работать 20-24 часа в неделю. С каждым годом увеличивается количество стран, разрешающих иностранцам-выпускникам высших учебных заведений остаться в стране на срок 1-1,5 года для поиска работы. При этом, если они находят работу по полученной во время обучения специальности, то не должны доказывать обоснованность их найма, как это требуется от других иностранцев. В случае, если работа найдена, выпускники вместо студенческой визы получают рабочую. Такой порядок внедрен в США, Канаде, Швейцарии, Франции, Японии, Австралии, Новой Зеландии, Ирландии, Германии, Чехии, Польше.

Получила распространение «иммиграция через образование», которая традиционна для США, а ныне приобрела вес и в других странах. Так, приблизительно четверть высококвалифицированных мигрантов, которые получают рабочую визу в США, учились в этой стране. Около 55% высококвалифицированных иммигрантов из Латинской Америки и Карибского бассейна, более 40% из Индии и Китая остались здесь после завершения обучения [24]. Показатели по лицам, которые имеют научные степени, еще выше: 71% иностранцев, получивших в США докторскую степень в области науки и техники в 2001 году, остались в стране. В среднем от 15 до 30% иностранных студентов, как правило, остаются в стране пребыва-

⁵По прогнозам Еврокомиссии, за период 2010-2030 гг. количество молодежи (в возрасте до 25 лет) в странах ЕС уменьшится на 25 млн. человек. Чтобы сохранить нынешнюю численность населения, четырем наибольшим европейским странам - Германии, Франции, Англии, Италии - необходимо принимать каждый год до 700 тыс. иммигрантов (для сравнения: сегодня эта цифра - 230 тыс.). А для того, чтобы сохранить сегодняшний уровень экономически активного населения и установленный пенсионный возраст, им придется принимать около 1 млн. иммигрантов на год. По мнению экспертов, без иммигрантов европейские жизненные стандарты до 2050 г. могут снизиться до 78% существующих ныне [23].

ния после окончания обучения. Например, в 2008-2009 гг. в Великобритании остались после завершения обучения 25% иностранных студентов, во Франции - 32%, Австралии - 30%, Германии - 26%, Нидерландах - 27%, Чешской Республике - 31%, Канаде - 33% [25, с.67].

В Украине, однако, аналогичный порядок привлечения иностранных студентов на рынок труда не предусмотрен. Согласно законодательству они не имеют права работать, а после окончания обучения должны вернуться на родину, если не имеют других законных оснований для пребывания в Украине. Это снижает мотивацию, так как обучение не предусматривает дальнейшего трудоустройства, а также означает упущенную выгоду для развития экономики Украины и пополнения демографического и трудового ресурсов.

Предоставление образовательных услуг относится к нематериальной сфере производства и существенным образом влияет на развитие как всей экономики, так и отдельных ее сфер. Финансовые показатели мирового рынка образовательных услуг уже давно превышают 100 млрд. долл. США [26, с.18]. Например, только в США в 2014/2015 учебном году от иностранных студентов поступило 30,8 млрд. долларов [27, с.8].

Согласно данным доклада 2017 Education at a Glance, с 2000 г. по 2015 г. количество иностранцев, поступающих в вузы за пределами своей страны, увеличилось с 2,1 до 4,6 млн. Вместе с тем, по прогнозу численность иностранных студентов в мире увеличится до 8 млн. человек в 2025 г. [28, с.26]. Другими словами, будет возрастать не только спрос на иностранных студентов, но и предложение тех, кто имеет желание получить образование за границей.

Учитывая перспективы, активно заявляют о своих амбициях на рынке образовательных услуг, кроме традиционных их производителей, другие страны. В частности, Малайзия планирует привлечь 200 тыс. иностранных студентов до 2020 г., Иордания планирует до 2020 г. привлечь 100 тыс., Япония – 300 тыс. до 2025 года. Турция несколько лет назад развернула большую программу привлечения 100 тыс. иностранных студентов до 2020 г., что должно принести экономике более 3 млрд. долл. США. Китай также намерен привлечь до 2020 года около 500 тыс. иностранных студентов, параллельно развивая масштабное обучение своих студентов за границей [29].

На рынке образовательных услуг растет конкуренция за абитуриентов и студентов. Перспективы соперничества с другими странами для Украины непросты. Однако страна располагает потенциалом, который, в случае его эффективного использования, позволит занять на международном рынке образовательных услуг надлежащее место.

Вместе с тем, международные исследования качества высшего образования подтверждают, что показатели качества высшего образования Украины хоть и улучшились, но являются недостаточно высокими.

Так, в рейтинге Глобального индекса конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index)[30] в 2017-2018 гг. Украина заняла 81-е место среди 137 стран мира. По показателю «Состояние высшего и профессионального образования в целом» (Higher education and training) в 2017-2018 гг. Украина заняла - 35-е место (для сравнения: в 2014-2015 гг. 40-е, в 2013-2014 гг. - 43-е). По показателю «Качество системы образования в целом» - 56-е место (в 2014-2015 гг. - 72-е, в 2013-2014 гг. - 79-е).

Если по показателю «Состояние высшего и профессионального образования в целом», Украина занимает 35 место, что является достаточно неплохим показателем, который обеспечивается высоким уровнем подготовки специалистов в тех областях, где на протяжении десятилетий была сформированная сильная научная школа: физика, математика, технические дисциплины, филология, то касательно показателя «Качества системы образования в целом» - лишь 56-е место, что подтверждает необходимость развития и совершенствования системы высшего образования в Украине в соответствии с международными образовательными стандартами.

Таким образом, с обретением независимости Украина получила новые возможности для реализации своих интересов в глобальном пространстве. Одним из направлений включения в международные процессы стало развитие торговли образовательными услугами и выход украинского образования на мировой рынок образовательных услуг, углубление международного сотрудничества.

Привлечение иностранных студентов на обучение в Украине может рассматриваться как один из путей обеспечения экономической безопасности в демографической сфере. Вместе с тем, оно создает определенные риски, в частности использование иностранными студентами въезда в Украину как канала нелегальной миграции, в сфере национальной безопасности, хотя и открывает новые возможности для ее обеспечения.

Преимущества привлечения иностранных студентов на обучение в Украину состоят в том, что это удобно экономически, так как обеспечивает иностранные инвестиции в национальную систему образования, повышает потребление национальных товаров и услуг, побуждает учебные заведения повышать качество предоставления образовательных услуг соответственно международным стандартам, предоставляет возможность загрузить отечественные образовательные заведения в условиях сокращения численности собственной молодежи, а также создает возможность получить специалистов для пополнения национального рынка труда. Это в конечном итоге внесет свой вклад в обеспечение экономической и демогра-

фической безопасности государства, повышение его международного авторитета.

Литература

1. Навчання закордонних українців у вищих навчальних закладах України [Електронний ресурс]: <http://mon.gov.ua/activity/education/zakordonnim-ukrayinczyam/zakordonni.html>.
2. Украинский государственный центр международного образования [Електронний ресурс]: <http://studyinukraine.gov.ua/ru/obuchenie-v-ukraine/o-vysshem-obrazovanii-v-ukraine/>.
3. Динаміка чисельності іноземних студентів, які навчалися у вищих навчальних закладах України у 2006-2013 роках. // Урядовий кур'єр. 29 серпня, 2013 – [Електронний ресурс] <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/inozemci-dedali-chastishe-obirayut-dlyanavchannya/>;
4. Колегія Міністерства освіти і науки України. Рішення від 24 квітня 2005 року №3/2-4 Інф. збірник Міністерства освіти і науки України. – 2005. №13-14, травень.
5. Повідомлення прес-служби Міносвіти і науки від 26.04.2007 [Електронний ресурс] – Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_article?art_id=76554768&cat_id=35884.
6. Чим українська освіта приваблює іноземців [Електронний ресурс]. <http://global-ukraine-news.org/ru/2016/06/03/chym-ukrayinska-osvita-privablyuye-inozemtsiv/> www.global-ukraine-news.org.
7. Аналіз виконання Плану роботи Міністерства освіти і науки України у 2013 році [Електронний ресурс] <http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/%D0%9E%D0%A1%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%90%201-1.pdf>.
8. Іноземні студенти в Україні: хто вони? [Електронний ресурс] http://osvita.ua/vnz/student_life/39084/.
9. Петриченко П. Отримання медичної освіти за кордоном [Електронний ресурс] http://osvita.ua/abroad/higher_school/articles/33736/.
10. Співаковська Т. Можливості виходу українських вищих навчальних закладів на міжнародний ринок освітніх послуг [Електронний ресурс] http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/5506/1/16_kpi_2010_7.pdf.
11. Освіта України-2011 [Електронний ресурс] // Міністерство освіти і науки України. <http://www.mon.gov.ua/images/files/rephormaosv/2011/4.doc>.

12. Проблеми нормативно-правового забезпечення розвитку міжнародного співробітництва в сфері вищої освіти України [Електронний ресурс] // Стенограма засідання круглого столу в Комітеті з питань науки та освіти Верховної Ради України (м. Київ, 8 листопада 2013 р.) <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?id=58409>.
13. Зарубінська І. Б. Лідерський потенціал системи вищої освіти України в умовах інтернаціоналізації. // Вища освіта в Україні. 2017. с.88-92.
14. Нарада МОН щодо навчання іноземців у медичних ВНЗ України [Електронний ресурс] <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/05/11/liliya-grinevich-zaklikae-vidmovitis-vid-poserednikiv-vnz-mayut-rozvivati-vlasni-pidrozdili/>.
15. Чи здатні українські ВНЗ готувати конкурентоспроможних випускників? [Електронний ресурс] <http://pedpresa.ua/11007-chy-zdatni-ukrajinski-vnz-hotuvaty-konkurentospromozhnyh-vypusknikyiv.html>
16. Онищенко О. "... Тому що в когось надто вузькі двері". Чому іноземні студенти їдуть в Україну [Електронний ресурс] <https://dt.ua/EDUCATION/tomu-scho-v-kogos-nadto-vuzki-dveri-chomu-inozemni-studenti-yidut-v-ukrayinu-.html>.
17. Запрошення на навчання для іноземців – канал нелегальної міграції», – міграційна служба, <http://report.if.ua/groshi/zaproschennya-na-navchannya-dlya-inozemnciv-kanal-nelegalnoyi-migraciyi-migracijna-sluzhba/>
18. Іноземці все частіше використовують запрошення на навчання в Україні як привід нелегально потрапити на Захід https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1409826-inozemtsi-vse-chastishe-vikoristovuyut-zaproschennya-na-navchannya-v-ukraini-yak-privid-nelegalno-potrapiti-na-zahid-1764081.html.
19. Наказ Міністерства освіти і науки України від 01.11.2013 №1541 «Порядок організації набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства» [Електронний ресурс] <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z2004-13/print1452601635405265>.
20. Правила прийому для іноземних громадян в 2017 році [Електронний ресурс] <http://nmu.ua/zagalni-vidomosti/fakultety/fakultet-pidgotovky-inozemnyh-gromadyan/prymalna-komisiya-dlya-inozemnyh-gromadyan/pravyla-priyomu-dlya-inozemnyh-gromadyan-v-2017-rotsi/>.
21. Міністерство освіти і науки України [Електронний ресурс] <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/05/11/liliya-grinevich-zaklikae-vidmovitis-vid-poserednikiv-vnz-mayut-rozvivati-vlasni-pidrozdili/>.
22. Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ [Електронний ресурс] http://www.kas.de/wf/doc/kas_49177-1522-13-30.pdf?170612141803.

23. Закон «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. №2145-VIII [Электронный ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/paran1854#n1854>.
24. Экимян В. Трудовая миграция: кому она выгодна. // Человек и Труд. 2007. №3. [Электронный ресурс] <http://www.chelt.ru/2007/3-07/migrac307.html>.
25. Международная миграция и развитие: доклад Генерального секретаря. 18 мая 2006 г. // Док.ООН А/60/871.
26. International Migration Outlook 2011. - Paris: OECD, 2011.
27. Арефьев А.Л. Российские вузы на международном рынке образовательных услуг. – Москва: Центр социального прогнозирования, 2007.
28. ITA Education Top Markets Report 2016. Education U.S. Department of Commerce. International Trade Administration. Industry & Analysis (I&A), May 2016.
29. Assessment of Higher Education Learning Outcomes (2012), OECD.
30. Галичин В.А. Международный рынок образовательных услуг: основные характеристики и тенденции развития [Электронный ресурс] // «РАНХиГС», (Научные доклады: образование). 2015. <https://books.litres.ru/static/trials/19/81/59/19815991.a4.pdf>.
31. TheGlobalCompetitivenessReport 2017-2018 [Электронный ресурс] <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.
32. Міністерство освіти та науки України. Український державний центр міжнародної освіти [Электронный ресурс] <http://studyinukraine.gov.ua/life-in-ukraine/international-students-in-ukraine/>.

22.11.2017

ȘTIREA RADIOFONICĂ – INSTRUMENT DE REFLECTARE A REALITĂȚII POLITICE

Mariana MARCU

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Jurnalism și Științe ale Comunicării, Departamentul Radio și Televiziune
Lector universitar

This article focuses on the features of political news communication at radio. We are paying attention to various journalist techniques used in news delivery and identifies the most effective means to disseminate news.

The defining factor in determining the role of radio in covering political events is the news consumer. The interest for the political, informational needs, political option, social position, expectations etc. influences the level of transformation of potential information into the real one, determining, finally, the radio effects. Therefore, the political news makers should consider that usually the interested public for the political life and foreign policy is active and critical with the received information.

Știrea radiofonică, operativă, atractivă și accesibilă, este angajată plenar în reflectarea vieții politice, fie ca entitate de bază în cadrul buletinelor de știri și jurnalelor radiofonice, fie în emisiuni informativ-analitice. Ea este forma de expresie predominantă în conținuturile radiofonice ale jurnalismului politic, întrucât, din întreg spectrul genurilor informative radiofonice, anume știrea cel mai frecvent este utilizată pentru reflectarea evenimentelor politice și, respectiv, pentru proiectarea mediatică a realității politice. Rolul știrii este de a oferi o viziune, o perspectivă pentru public, de a reda fenomenele exact așa cum s-au întâmplat ele. B.Zelizer, făcând referire la viziunile lui Stephens asupra știrii ca gen jurnalistic, susține că știrea „...se referă la informații noi despre un subiect cu un interes public oarecare, ce sunt împărtășite unei anumite părți din public, reflectând o anumită cultură sau societate” [1, p.35]. Cercetătoarea scoate în evidență faptul că rolul și importanța audienței în procesul de realizare a știrilor sunt factori esențiali, iar, cultura generală a acesteia determină, într-un anumit mod, modalitatea de reflectare a evenimentelor. De asemenea, autoarea subliniază importanța și valoarea contextului în care este plasată o știre, realizează întreg ciclu de activități ale actorilor mediatici.

F.Vasas și A.Brăduț-Ulmanu analizează știrea ca gen jurnalistic dintr-un alt unghi de abordare. În opinia lor: „știrile nu sunt sinonime cu evenimentul, ci cu relatarea acestora, scrisă pentru cei ce nu au fost de față” [2, p.23]. Ei se axează pe procesul de transformare a informației brute într-o știre, evidențiind rolul expunerii acțiunii sau a dinamicii evenimentului, or, anume tabloul acțiunii ce

se va proiecta la nivel de conștiință a ascultătorului, va face posibilă transcendența acestuia spre zona ce servește în calitate de spațiu al evenimentului.

Același punct de vedere îl găsim și la cercetătoarea G.Stepanov care afirmă că „între evenimentul produs și forma lui de expresie, discutat la nivel de termen de specialitate din domeniul jurnalismului, nu poate fi pus semnul egalității, deoarece primul este sursa ce determină geneza celei de-a doua, iar cea de-a doua poate relata despre primul în condiții de respectare a anumitor reguli sau principii” [3, p.170].

Jurnalismul radiofonic explorează eficient știrea, or, potrivit lui C.D.MacDougall, „știrile comprimă toate activitățile curente care au un interes uman general, iar cea mai bună știre este aceea care îi interesează pe cei mai mulți oameni” [4, p.183]. Autorul promovează ideea despre importanța racordării subiectelor mediatizate prin intermediul știrii la necesitățile informaționale ale audienței în scopul acoperirii ariei de interes a unei părți semnificative din contingentul publicului, pentru că anume așteptările și necesitățile informaționale ale audienței sunt factorii care pot facilita sau, din contra, bloca procesul de asimilare a produsului mediatic, randamentul, și efectele acestuia.

În încercarea de a defini știrea ca element al jurnalismului politic, C.Săftoiu, în manualul “Jurnalismul politic”, susține: „Știrea este ceea ce reporterii, editorii și producătorii decid că reprezintă o știre” [5, p.21]. Acest autor propune o abordare nouă, care scoate în evidență rolul jurnalistului în procesul de realizare a știrilor. El accentuează faptul că decizia jurnalistului de a selecta sau nu un anumit eveniment, pentru a-l mediatiza, este determinantă pentru proiectarea mediatică a realității politice, întrucât anume el, jurnalistul, selectează evenimentele care, ulterior vor deveni știri și vor ajunge pe agenda media.

Pentru a înțelege mai bine specificul știrilor radio, și în special specificul știrilor politice, difuzate de către un post de radio, se impune trecerea în revistă a viziunilor cercetătorilor în domeniu privind condițiile de realizare, precum și aspectul final al acestui gen radiofonic. Potrivit cercetătorilor M.DeFleur și E.Dennis: „Știrea este o imagine a realității obținută repede în circumstanțe dificile” – aici cuvântul „dificile” poate fi înlocuit cu cuvântul „diferite”. O definiție mai amplă o găsim la K.Metzler, care susține că știrea este „relatarea promptă, succintă a informației factuale despre evenimente, situații și idei (inclusiv opinii și interpretări) calculată să intereseze o audiență și să-i ajute pe oameni să facă față mediului înconjurător” [6, p.57]. O altă definiție ia în calcul necesitatea de informare a radioascultătorilor, întrucât califică știrea radio drept „o primă avizare a unui fapt întâmplat recent” [7, p.51]. De altfel, domeniile de acțiune ale mijloacelor de informare în masă au fost oarecum împărțite între ele, dacă se acceptă ideea că „radioul anunță, televiziunea arată, iar ziarul comentează”.

Unul dintre studiile care abordează complex specificul știrilor radio este lucrarea semnată de I.Joanescu “Radioul modern. Tratarea informației și prin-

cipalele genuri informative”, în care cercetătoarea afirmă că știrile despre evenimentele politice majore și despre personalitățile politice fac parte din categoria știrilor „hard”. Ea face referire la faptul că „Jurnaliștii occidentali utilizează termenii de știri „hard” și știri „soft” pentru a descrie materialele pe care le produc. Familiarizarea cu aceste două concepte oferă cel puțin un teren comun de înțelegere a categoriilor și subcategoriilor de știri” [6, p.64].

Menirea unei știri „hard” este să conțină o idee puternică și să stârnească instantaneu interesul publicului. Dacă știrile despre dezastre, crime și războaie, pentru a fi considerate „hard”, trebuie să conțină o cifră impunătoare de persoane implicate sau afectate, apoi știrile politice, datorită actorilor care sunt implicați în eveniment, nu reclamă neapărat acest principiu, or, ele oricum prezintă interes sporit. Astfel, cu cât este mai proeminentă persoana politică, cu atât știrea este mai importantă. Cu toate acestea, „în momentul ierarhizării știrilor într-un buletin de știri sau într-un radiojurnal trebuie să se țină cont și de faptul că „știrile de tip „hard” sunt gândite în general ca știri capitale – ceea ce înseamnă noutăți de mare importanță” [6, p.64]. Activitatea Legislativului, acțiunile sau inacțiunile Guvernului, aparițiile în spațiul public ale Președintelui țării, manifestările de amploare ale partidelor extraparlamentare etc. determină jurnaliștii să realizeze știri care se pretează a fi ierarhizate pe poziții de top în edițiile informative.

Dat fiind faptul că Republica Moldova este un stat parlamentar, activitatea acestui organ reprezentativ suprem deseori este subiect de știre în programele posturilor de radio. Cu scopul de a avea în mass-media o cât mai bună prezentare a evenimentelor ce au loc în Parlament, pe pagina web a instituției a fost publicat „Ghidul pentru jurnaliștii parlamentari” – un instrument util pentru navigarea procedurilor de lucru și surselor de informații din Parlamentul Republicii Moldova, potrivit căruia: „pe lângă dificultatea creată de limbajul birocratic juridic, există și provocarea grea de a transforma evenimentele de aici în știri spectaculoase, care să atragă publicul” [8].

În mod curent, întâmplările importante sunt mereu știri „hard” și, atunci când factorul timp este foarte important (întâmplarea se desfășoară exact în acel moment), jurnaliștii numesc aceste situații știri „on the spot”, sau relatare „spot”. Capacitatea tehnologiilor de transmitere „live” a determinat apariția unor practici curente de a da legătura corespondentului de la fața locului și de a transmite informațiile în timp real. Avantajele acestei practici radiofonice au venit la pachet și cu unele dezavantaje: jurnaliștii, cu intenția de a transmite primii știrea, pot acorda un timp prețios unui eveniment care nu a avut componenta factologică suficientă pentru a deveni subiect de știre, în rezultat, ascultătorii au ratat un alt eveniment, cu adevărat important pentru ei.

Deși preponderent evenimentele politice sunt reflectate în știri „hard”, cu o notă accentuată factologică și de o complexitate majoră, există situații când un

eveniment politic este bine reflectat și într-o știre „soft”. Știrile „soft”, de regulă, nu se axează neapărat pe subiecte noi, de impact, de maximă actualitate, ci pe interesul uman. O știre „soft” poate exista sub multe aspecte, dar, indiferent de acestea, ea întotdeauna va apela la emoțiile umane fundamentale. „Cercetătorii au arătat că publicul preferă să afle informații despre oameni, mai degrabă decât despre lucruri... Astfel, știrile „soft” sunt deseori latura umanizată a știrilor „hard” [6, p.65]. Prin urmare, dacă știrea este prezentată din perspectiva evenimentului, ea este o știre „hard” convențională; dacă este prezentată cu accentul pe subiecții/actorii știrii, aceasta este „soft”. În unele cazuri accentele pot fi puse atât pe eveniment, cât și pe subiecții implicați în acest eveniment.

Așa precum menționam mai sus, știrea radio este o relatare a unei întâmplări, sursele din care este colectată informația, modul în care aceasta este adunată, verificată, interpretată și redată în text determinând calitatea știrii. În procesul de realizare a materialelor radiofonice, în special a celor politice, reporterul trebuie să trateze deschis, transparent și onest orice subiect, adoptând o poziție neutră și cuviincioasă față de părțile implicate în eveniment. Activitatea jurnalistului, în acest context, prezintă interes din punct de vedere aplicativ, or, modul în care el selectează și prezintă informațiile facilitează sau, din contra, blochează percepția și înțelegerea realității politice. Un alt aspect pe care nu trebuie să-l neglijeze realizatorul de știri radio este fluenta știrii. Această particularitate este foarte importantă și se obține prin folosirea cu abilitate a cuvintelor.

O altă particularitate a știrii radiofonice, numită în literatura de specialitate și „marea deficiență” [9, p.70], este efemeritatea. Pentru înlăturarea acestei bariere din calea știrii către ascultători, dar și pentru că publicul se schimbă, a fost introdusă în procesul de difuzare a știrilor radio repetiția. Repetarea știrilor este benefică și pentru că „prin repetiție se atrage atenția asupra importanței unui eveniment sau fapt” [9, p.71]. Cu toate acestea, o repetare prea frecventă poate să formeze în rândul radioascultătorilor o saturație, în urma căreia publicul poate avea o reacție de respingere.

Gradul de percepere a mesajelor politice de către ascultători, impactul și efectele știrilor politice asupra lor sunt influențate de foarte mulți factori. Unul dintre acești factori este calitatea serviciilor prestate de jurnaliști. Calitatea știrilor radiofonice, inclusiv a celor pe domeniul politic, depinde de măsura în care jurnaliștii respectă principiul acurateței informației și pe cel al echilibrului (cantitativ și calitativ) al surselor. Pentru a realiza materiale politice de calitate și, totodată, pentru a nu produce suprasaturație cu informație politică, jurnaliștii de radio trebuie să asigure acuratețea informațiilor, urmând ca informațiile să fie puse în circuit „într-o manieră onestă, echilibrată și numai după ce au fost făcute demersuri pentru verificarea lor” [10].

Reflectarea realității politice la posturile de radio se face în funcție de valoarea evenimentelor politice propriu-zise, de politica editorială a acestor insti-

tuții media, precum și de viziunile jurnaliștilor, or, în opinia cercetătorului A.Dumbrăveanu, „Jurnalul este un filtru prin care trec datele și faptele până a deveni știri” [11, p.33]. Potrivit lui, acest filtru are două camere: una a capacităților profesionale și alta a simpatiilor politice. Capacitățile profesionale reprezintă cultura generală a individului, talentul și intuiția lui, iar simpatiile politice se formează o dată cu convingerile lui. Ele depind de educația obținută în familie, de studii și de contactele cu oamenii apropiați, de influența unor personalități remarcabile, de modelele de comportament profesional. În acest sens, dacă jurnalistului nu-i ajung aptitudini pentru a scrie o știre reușită, detașându-se de simpatiile politice, atunci el nu va putea face acest lucru niciodată.

Principiul echilibrului surselor solicită ca jurnaliștii să utilizeze cel puțin două surse de alternativă, în mod obligatoriu. În jurnalismul politic, știrile cu o singură sursă sau cele cu mai multe, dar care exprimă un singur punct de vedere, fac dovadă fie a competențelor profesionale reduse ale jurnaliștilor, fie a angajării lor politice. De exemplu, știrea despre negocierile dintre partidele de la guvernare: PLDM, PD și PL în vederea desemnării candidaturii primului ministru, care a fost difuzată la postul public *Radio Moldova Actualități*, în cadrul jurnalului de la ora 14, din data de 21 decembrie 2015, poate servi drept mostră cum nu trebuie realizate știrile politice. În insertul din cadrul acelei știri a fost prezentă doar opinia lui Valeriu Munteanu, reprezentantul Partidului Liberal, în timp ce despre ceilalți negociatori s-a spus doar că nu au făcut declarații. Operativitatea de care au dat dovadă jurnaliștii de la postul public de radio nu a fost justificată, or, o oră mai târziu au apărut și reacțiile celorlalți participanți la negocieri. În această ordine de idei, reporterii din domeniul politic, dar și redactorii-prezentatori trebuie să țină cont de faptul că „Prezentarea brută a evenimentelor și acțiunilor politice (fără a spune nimic despre substanța lor sau despre motivele inițiatorilor acestora); punerea evenimentelor într-un context fals, golirea de conținut sau implicatul manipulatoriu, oferirea detaliilor de suprafață etc. sunt activități prin care mass-media poate neutraliza adevărul, poate afecta calitatea comunicării politice și, în fine, amplifica sau chiar genera conflicte” [12, p.44]. Prin astfel de știri se încalcă dreptul la replică, or părțile criticate direct sau prin aluzii sunt private de posibilitatea de a se justifica sau de a se pronunța asupra evenimentelor dezbătute.

În procesul de realizare a știrilor radiofonice se conturează trei etape în cadrul cărora factorul uman poate influența, pozitiv sau negativ, reflectarea realității politice, și anume:

- documentarea;
- selectarea insert-urilor;
- redactarea textului.

Prima etapă, parcursă de realizatorul de știri, este etapa de documentare. După documentarea în redacție, urmează documentarea pe teren, care pornește

de la faptul că „Jurnalistul politic trebuie să prezinte publicului puncte de vedere și aprecieri de alternativă ale evenimentului” [13, p.685]. După ce au fost colectate informațiile, opiniile necesare pentru realizarea unei știri radio, urmează cea de-a doua etapă, și anume, selectarea insert-urilor. „Cea mai obișnuită structură începe cu prezentarea problemei, oferă sprijin prin inserturi sonore și fapte, dă contextul și discută soluțiile, dacă ele există. Deseori se sfârșește cu pasul care urmează în acțiune” [6, p.73]. În jurnalismul radio însă există mai multe tipuri de structuri ale știrii, determinate fie de evenimentele propriu-zise, fie de succesiunea temporală a acestora. Astfel, în știrea structurată în funcție de succesiunea temporală a evenimentului, lead-ul întotdeauna va conține informația curentă, contextul va fi despre trecutul apropiat, iar sfârșitul se va încheia cu elemente de viitor.

Un procedeu care poate submina calitatea știrii radiofonice la cea de-a treia etapă (de redactare a textului) este practica de preluare și de includere în materialele radiofonice a informației brute, parvenite de la diverse agenții de presă sau de la alte instituții publice. În asemenea cazuri reporterii, redactorii acestor știri comit o greșală dublă, deoarece ei folosesc citate înloc de inserturi. Citatele sunt caracteristice pentru știrile din presa tipărită, pe când, pentru cele din jurnalismul radiofonic caracteristice sunt insert-urile, care se consideră a fi „motorul știrii radio”. Un alt detaliu specific inserturilor radio este că, spre deosebire de citatele din presa tipărită care întăresc ideile principale ale știrii, acestea trebuie să continue mai departe ideile expuse în știre. De asemenea, inserturile sonore trebuie să exprime idei complete, nu fragmente trunchiate.

În procesul de realizare a știrilor radiofonice pe domeniul politic este important să se țină cont de faptul că:

- știrile radio sunt despre cele mai noi întâmplări;
- scriitura pentru știrile audio este scurtă și conversațională;
- stilul audio permite structuri variate ale știrilor;
- sunt recomandate știrile care conțin inserturi, nu citate;
- știrea radio nu trebuie să înceapă și nu trebuie să sfârșească cu insert;
- se va scrie un text ce poate fi citit ușor cu voce tare;
- știrile radio trebuie scrise clar pentru că ascultătorul nu poate reveni la subiect;
- în știrea radio funcția și numele sursei sunt plasate la începutul frazei.

Un alt aspect care poate influența impactul, efectele și gradul de percepere și de asimilare a mesajelor politice se referă la ierarhizarea știrilor, poziționarea evenimentelor politice în cadrul unor buletine de știri sau jurnale radiofonice. Asamblarea și prezentarea programelor de știri poate să difere, însă pentru toate tipurile de jurnale de știri se aplică necesitățile structurale de bază. De-a lungul timpului, a devenit un obicei deja ca știrile politice să fie plasate la începutul buletinului de știri, chiar dacă e vorba uneori de știri „soft”, ce ar putea

lesne ceda locul unor știri din domeniul social sau cultural. Un post de radio public, deși nu-și propune să concureze cu posturile comerciale, trebuie să lupte pentru audiență, propunând materiale informative de calitate. Astfel, știrile radiofonice trebuie să atragă atenția publicului prin diversitate și echidistanță, prin corectitudine în realizare și în modul de prezentare.

Cu referire la provocările prezentului, în ceea ce privește știrea radiofonică, cercetătoarea G.Rusu-Păsărin atrage atenția asupra forței persuasive a cuvântului rostit care are o valoare primordială și face referire la citatul din Biblie: „La început a fost cuvântul”, ca mai apoi să argumenteze: „pe acest ax motivațional se grefează tehnicile persuasive în jurnalismul radio. Misterul vocii transmise în eter, rezonanța afectivă a calităților vocii radiofonice creează un cadru aperiectiv favorabil persuadării ascultătorului” [14, p.185]. Astfel, se conturează un alt aspect deosebit de important în demersul știrii politice difuzate la radio: reținerea, memorarea de către ascultători a ideilor de bază ale știrii. Verbalizarea, forma de prezentare a știrilor joacă un rol important în acest sens. O știre politică citită tăgădat, anemic, cu ezitări și reluări ale cuvintelor pronunțate greșit indică asupra unei superficialități în pregătirea pentru difuzare. Accentele logice puse greșit, dar și pauzele alogice, de asemenea, complică sau chiar fac imposibilă înțelegerea mesajului transmis. Tonul vocii, când este citită știrea, trebuie să fie neutru, fără nuanțări sau inflexiuni care pot da anumite semnificații în context: o nuanțare, în voce, poate fi interpretată ca implicare în știre. Dicția cadențată și timbrul potrivit al unor prezentatori fac atractive știrile difuzate, în același timp, prezența vocilor obosite, care citesc cu greu știrile, aduce un prejudiciu nu doar imaginii instituției, ci produce și o respingere a publicului, care ulterior generează dezinteres în special față de teme și domenii mai complicate, cum este cel politic.

În virtutea faptului că au suficient potențial de a modifica percepțiile audienței în raport cu procesele politice dintr-o societate, știrile radio au scopul final de a forma cultura politică și, prin implicit, comportamentul politic al ascultătorilor. Totodată, ele au scopul și de a prezenta evenimentele politice în vederea impulsivității activismului politic al cetățenilor. Anume acest fapt impune direcționarea permanentă a resurselor produselor politice de radio spre acompanierea mediatică în flux continuu și neîntrerupt a realității politice a unei societăți.

Concluzii:

1. Radioul constituie un suport real în reflectarea mediatică a realității politice, atât a acțiunilor puterii, cât și a acțiunilor opoziției politice. Acesta este o forță reală, capabilă de a crea imaginea și de a consolida pozițiile actorilor pe arena politică. Totodată, el are și capacitatea de a demasca intențiile și faptele incorecte ale politicianilor, precum și situațiile ce nu se încadrează în limitele

unei societăți democratice. Din aceste motive, radioul este considerat și în continuare un actor social și politic important în societățile contemporane.

3. Știrea reprezintă genul cel mai frecvent utilizat pentru reflectarea realității politice curente la posturile de radio. Știrea radiofonică, grație potențialului ei informativ, este un instrument eficient de formare a culturii politice a cetățenilor și, prin implicit, a comportamentului politic al acestora.

Bibliografie:

1. Zelizer B. Despre jurnalism la modul serios. Știrile din perspectivă academică. - Iași: Polirom, 2007.
2. Manual de jurnalism. Tehnici fundamentale de redactare. Coordonator M.Coman - Iași: Polirom, 1997.
3. Stepanov G. Jurnalismul social: aspecte definitorii. Chișinău: CEP USM, 2015.
4. MacDougall C.D. Interpretative Reporting. - New York: Mac Millan, Pub. Co. Inc., 1982.
5. Săftoiu C. Jurnalismul politic. - București: Editura Trei, 2003.
6. Joanesu I. Radioul modern. Tratarea informației și principalele genuri informative. - București: Editura ALL Educațional, 1999.
7. Adam G. Inițiere radio. - București: Fundatia "România de Măine", 2008.
8. Ghidul pentru jurnaliștii parlamentari. Disponibil: <http://parlament.md/Home/Acreditareajurnali%C8%99tilorlaParlament/tabid/262/language/ro-RO/Default.aspx> (vizitat 29.11.2017).
9. Traciuc V. Jurnalism radio. - București: Tritonic, 2003.
10. Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova. - Chișinău: API, 2011.
11. Dumbrăveanu A. Despre politic și jurnalism în Republica Moldova. // Jurnalismul politic între corectitudine și partizanat. Coord: A.Dumbrăveanu. - Chișinău: CEP USM, 2011.
12. Stepanov G. Comunicarea politică – produs mediatic. // Jurnalismul politic între corectitudine și partizanat. Coord: A.Dumbrăveanu. - Chișinău: CEP USM, 2011.
13. Иванов В.Ф. (под редакцией). Современная журналистика. - Киев: Центр Свободной Прессы, 1999.
14. Rusu-Păsărin G. Comunicarea radiofonică. Provocările prezentului. - București: Tritonic, 2012.

RUSSIA IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL TRAFFICKING IN WOMEN⁶

Svetlana Yu. SIVOPLYASOVA

Russia, Moscow, Institute of socio-political researches Russian Academy of Sciences; Moscow Aviation Institute (National Research University)

PhD (Econ.), Associate Professor

E-mail: svetlankamos84@rambler.ru

The problem of human trafficking has become particularly important for Russia after the collapse of the Soviet Union. Volume of migration increased, and number of victims of traffickers increased too. The article attempts to define the role and place of Russia in international trafficking of women, to assess the scale of these crime, to identify ways to recruit girls and basic directions for their transportation, offer recommendations to improve prevention and combating trafficking.

Key words: international trafficking, trafficking in women, recruitment of women, labor and sexual exploitation, combating trafficking.

Human trafficking is one of the most horrible crimes against a human being. Held in servitude a slave loses any kind of freedom: freedom of choice, freedom of movement, labor freedom. A slave is deprived of all rights and actually becomes “a thing”, which can be sold, handed in or given. In the system of trafficking women, in comparison with men, are caught in a more humiliating situation. Women labor enforcement is always accompanied by violence.

According to the Global Report on Human Trafficking (2014) prepared by the United Nation Office on Drugs and Crime the episodes of human trafficking were marked in 124 countries of the world and its victims were the citizens of 152 states.

The International Labor Organisation cites the data covering the period of 2002-2011, which show that 20.9 million people were exposed to labor exploitation and among them 4.5 million people (22%) were victims of sexual exploitation, 14.2 million (65%) were victims of forced labor exploitation in different spheres of economy (construction, agriculture, manufacturing), 2.2 million (10%) were in a state-imposed form of forced labor. The study of a gender structure of trafficking victims states that 55% of the total number of exploited people are women and girls. Therewith, 98% of them are subject to sexual exploitation.

⁶The study was carried out with the financial support of the Grant Council of the President of the Russian Federation under the project No. MK-2984.2017.6.

According to the survey of the UN Office on Drugs and Crime in the years of 2010-2012, the number of human trafficking victims on earth made up 40,177 persons. Among them, 70% were women and girls. In such case, a remarkable thing is that the share of grown-up women reduced in the period of 2004-2012 to 25% - from 74% to 49%. The share of girls among the victims of trafficking, on the contrary, increased from 10% in 2004 to 21% in 2012.

The main forms of women exploitation were a sexual one, domestic servitude and marriage enforcement. 79% of women and girls caught in a trafficking system were exposed to sexual exploitation. Along with this, among the total number of the victims of sexual exploitation women and girls comprised 97% [6].

Human trafficking is closely connected with migration. According to ILO estimates, 9.1 million people (44%) exposed to labor exploitation in 2002-2011 moved houses in their country or went abroad 11.8 million people (56%) were engaged by force in the place of their residence or origin. Among the victims of sexual exploitation, 74% crossed the border of the country of their permanent residence [5].

In Russia, the problem of human trafficking became a question of the hour after the collapse of the Soviet Union. On the one hand, the opening of the borders and the opportunity of free travel and, on the other hand, the differences in the level of a socio-economic development of the new independent countries resulted in the increase of migration and, along with it, the involvement of our country in the international trafficking. As experts estimate, the scales of labor exploitation in Russia are enormous. Our country is placed the sixth overall in a number of the victims of human trafficking giving a way to India, China, Pakistan, Nigeria and Ethiopia [1]. By the year of 2012 the number of individuals whenever exposed to labor exploitation in Russia reached 600 thousand people which amounts about 20% of all migrants arriving in our country [7].

The law enforcement agencies inform that in 2012 in the Russian Federation 3,635 crimes were committed in this or that way connected with human trafficking. Among them 1,142 crimes (31.4%) had to do with incitement to prostitution engagement and organising prostitution engagement. At the same time, within a ten years action of the articles of the Russian Federation Criminal Code Human Trafficking and the Use of Slave Labor (2003-2013) about 900 criminal cases were filed. For comparison, during the same period of time the articles on organising prostitution and incitement to prostitution were applied to 10,000 criminal cases [2].

In Russia it is rather difficult to conduct analysis of a gender-age structure of the victim of trafficking. This kind of crimes is latent. Only the estimates of expert and the information of law enforcement agencies on detected crimes

are reliable. According to the data, the victims of trafficking are mainly the persons on the right side of 40 and 40% of the total number are women.

In the international trafficking Russia takes the position of a host country, transit country and contributing country. Along with this, in the system of human trafficking with the purpose of labor exploitation the Russian Federation is chiefly the country receiving migrants. In the system of women and girls trafficking our country is the largest centre of trafficking victims of labor and sexual exploitation [9].

Girls always get caught up in the international trafficking by means of deceit. They are promised to have a well-job, good conditions of labors. Actually, they are often turn out to be in a debt bondage, deprived of documents and they perform the services, both sides did not agree upon, when applying for a job.

The channels of women enlistment are divers, but traditional. Firstly, it is all sorts of employment ads. They may be placed in newspapers, magazines and the Internet. Their information is rather manifold: from the neutral, on the lines of "Job in Germany" to the ads giving the data for pondering over them: "Jobs for the girls from Europe. Crediting", "Nice women for a job in Cairo" and "Pretty girls, we offer you an invitation for a well-paid job". That is, women enlistment today is not connected with their secret stealing. Traffickers in slaves take advantage of blind confidence of victims and weakness of their knowledge of the laws both of their own country and the country of destination.

Secondly, it is the enlistment through firms, companies, agencies. They operate both in the countries of origin and in the countries of destination. They may be both employment agencies, that is the organisations with function legally, whose purpose is to help in the search of a job for jobseekers abroad, and travel agencies, fashion model schools, actor's agencies etc., that is the firms which work legally and employment is not their principal practice, but they perform it. Experts' estimation show that the number of such agencies in the structure of women trafficking is relatively not numerous. This is due to the fact, that these kinds of activities are subject to licensing and, therefore, they are supervised by the government more carefully. So, in the Russian Federation according to the Federal Law No.99-F3 dated by 04.05.2011 "On Licensing Certain Activities" the activities having to do with providing employment services for the citizens of the Russian Federation beyond the borders of the Russian Federation, are subject to licensing. A licence is given by the Ministry of Interior over claim sent in by a licence jobseeker [4].

Thirdly, a lot of women go to find employment abroad on the invitation of incidental acquaintances. These people are active participants of human trafficking and they play the role of an enlister, human traffickers, but they are not documented as a legal firm. The schemes of enlistment may be the most di-

verse. A girl may get acquaintance with a young man. She is in relations with him for a long time. Thereafter, he may sell her by fraud to a striptease bar, night club or bordello.

So, for example, one knows an episode of incitement a Mexican girl of sixteen to the prostitution engagement through romance. The men denuded her of money and beat her.

The governmental organs of Canada reported about one more episode. Ten men, among whom one boy was under age, incited four girls to prostitution. The minor was an enlister and he had opportunities to perform his action at school. Young girls fell in love with him and then they were caught in the system of trafficking and exposed to prostitution [12].

It is no very oaten the case with males who exercise a function of enlisters but females and not young females. The research carried out by the United Nation Office on Drugs and Crime state that among traffickers women make up 28%. It is easier for them to worm the girls into confidence, to set their cap at them by stories about well-paid simple work, to convince them that they get everything up and running and that they will help them to find a job and house. A woman-enlister promises to go together, but she does not come to the airport on a convincing ground. So, the girl goes along, and in the country of destination she is met by traffickers in slaves.

A new tendency is a situation when the women who were slaves and subject to labor and sexual exploitation remain in the system of human trafficking and, moreover, become enlisters when returning home.

Fourthly, one of the ways of women trafficking and their involvement into international trafficking is the activities of marriage agencies and promulgation of lovely hearts ads.. Such agencies are not obliged to get licences, that makes it not possible to check their activities as required. As a result, both a woman-client is charged by a company in bad standing promising her to find a worthy fiancé from abroad, and a man who buys this woman in the agency at a rather high cost and in future he may exploit her himself or he may resell her.

At present in Russia there are stable channels of women and girls' trafficking. Firstly, it is a Central European direction. Girls are transported both from the territory of the central part of Russia and from the Far East regions. They are carried over the countries of Eastern Europe from sexual exploitation in Greece and Cyprus.

The second direction is Near East. Girls are taken off from Western and Southern parts of Russia to the countries of the Persian Gulf, Turkey, Israel and Egypt.

The third stable direction of women trafficking is a Siberian-Chinese one. The girls from eastern regions of the country are enlisted for labor and sexual exploitation in China. This trafficking direction is fuelled by scaling up women

marriage migration from Russia and increasing the demand for Russian wives from the side of Chinese fiancés.

The forth direction is a Mediterranean one. Russia women trafficking is actively carried out to Spain, Italy, Malta etc. [7].

Broad spreading of women trafficking with the purpose of labor and sexual exploitation is conditioned by the force of the laws of demand and supply at the market of slaves. The countries with developed sex industry such as Thailand, China, Turkey and others and developed countries of Western Europe, the USA, Canada being mainly host countries make a great demand for the girls of a Slav type. They are, as rule, trustful, patient, unpretentious and deprived of all civil rights. In dark side of economy: they can be exploited mercilessly in prostitution, amusement public place, bars, saunas, massage rooms etc.

In its turn, the promises of a happy life, high income, marriage to a foreign citizen attract Russian young girls. Labor power supply at a market of human slaves increases and Russia becomes a contributing country [8].

Besides, large scales of women trafficking are explained by a reasonable price of women slaves. At the market of slavelabor power the prices were settled far ago. The girl bought for sexual exploitation costs average 100-150 thousand roubles. In Moscow the price may go up to 400 thousand roubles for a girl [3]. The income she brings to a slave-trader is many times greater. In the early 2000s one bondmaid brought the income of about 2502 thousand dollars ayear. Expert's estimates show that at present this sum is greater [1]. Nowadays a total volume of the world women trafficking with a purpose of sexual exploitation exceeds 9 billion dollars a year; so, slave trafficking takes the third place in the level of profitableness giving a way to weapons and drugs trafficking. At the same time, a risk level in human trafficking is much lower [9]. So, trafficking is a rather attractive kind of illegal business in the world.

Human trafficking for already 150 years has been recognized as a crime against a human being. For this long period, international legally enforceable enactments, meant to facilitate to uniting the efforts of different countries of the world in the fight against trafficking. The first conventions in this sphere had to do with counteractions to women and children trafficking. They are: International agreement of 12 May 1947 for the Suppression of the White Slave Traffic and The UN Convention (1949) for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others which the USSR joined in 1953 issuing a caveat stating that in the Soviet Union the social conditions giving birth to prostitution were eliminated but the SU supported the efforts of the world community in the fight against these crimes [2]. Later, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (1979) and Declaration on the Elimination of Violence Against Women (General Assembly Resolution 48/104, 20th December, 1993) were worked out and signed. Besides,

regional legally enforceable enactments directed to the fight against women trafficking were brought into being. Among them there are the Arab Charter on Human Rights of the League of Arab States (2004), American Convention on Human Rights (1963), the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (2003), the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution (2002). These enactments included prohibition of women trafficking, their sexual exploitation and incitement to prostitution.

The Convention against Transnational Organized Crime amended by the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children (Palermo Protocol) (2000) which was ratified by Russia in 2004 is for today the basis of international legal system on anti-human trafficking. The main obligations of the states on anti-human trafficking were laid down in these documents [11].

Apart from the international acts, they bring into effect legally enforceable enactments identifying responsibility for human trafficking. In the Russian Federation the changes were made in the Russian Federation Criminal Code and prescription provided against human trafficking and the use of slave labor especially women one, were entrenched.

At present, the work on anti-human trafficking is being done by the law enforcement agencies together with non-commercial organisations. The importance of these bodies is hard to overestimate. They perform operations not only fighting against human trafficking but they also contribute to preventing human trafficking: they carry out information campaigns, arrange the work of hot lines, lend psychological and legal support, give shelters to the victims, help the enforcement agencies in search and saving the people caught in slavery, conduct statistical service.

Human trafficking is a transnational crime, which is difficult to prove. As a rule, women are enlisted on the territory of one country, but they are exploited on the territory of another country, which makes holding an inquiry of the crime rather difficult. Moreover, there often appears the so-called "the problem of compliance". Women agree to work abroad, but they get cheated and are forced to do the job which was not agreed on earlier. Unwillingness of the victims to testify against traffickers makes the inquiry more difficult. The girls often experience a feeling of shame trying to forget about the happened as soon as possible. In addition, it becomes more complicated to defend the women imposed to labor and sexual exploitation abroad, because they stay illegally on the territory of the country, and their documents are taken away by their traffickers. That's why, for revealing a criminal fact and punishment of the guilty persons, the efforts of only one country are not enough. It is necessary to establish coop-

eration between the law enforcement agencies of different countries with the purpose of trafficking prevention [9].

What is more, a drop in the trafficking incidence, especially among women, can be reached by means of: exercising the actions on informing citizens about the threats when obtaining employment abroad; raising legal competence of the population especially in the field of migration law; increase in information availability about activities of commercial organisations dealing with anti-human trafficking; development of interaction between embassies and consular agencies of Russia with Russian citizens abroad; creation of a network of specialized centres and refuges for trafficking victims.

References

1. Krylova M. Liberty, equality, fraternity // RBC 2014, No.3. p.22-27 (in russian).
2. Neyaskin Ten years of the slave trade in Russia: crime and punishment, <https://republic.ru/posts/50165> 01.12.2017 (in russian)
3. Police detained in Moscow suspected of trafficking, <http://regnum.ru/news/accidents/1807934.html#ixzz335gIn4Mo> 03.12.2017 (in russian)
4. Resolution of the Government of the Russian Federation "On the Statement of Regulations about Licensing of Activity Associated with the Provision of Services on Employment of Citizens of the Russian Federation Outside the Territory of the Russian Federation" on 8.10.2012 No.1022, http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=222509&dst=100014&profile=UNIVERSAL&mb=LAW&div=LAW&BASENODE=69774703-4081201017&SORTTYPE=0&rnd=290511.1733032634&ts=1413151240133910454&opt=1&REFTYPE=QP_MULTI_REF&REFBASE=LAW&REFSEGM=4&REFDOC=221382&REFDST=100135&REFPAGE=0&dirRefFId=65535%2C18%2C221382#0, 03.12.2017 (in russian)
5. Report of the UN Secretary-General Ban Ki-moon "Trafficking in women and girls", <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=YH01545583025.5232&profile=bibga&uri=full=3100001~!979907~!47&ri=1&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon>, 01.12.2017 (in russian)
6. Report of the UN Secretary-General "Trafficking in women and girls". 27 July 2016 (in russian)
7. Ryazantsev S.V. Trafficking for labour exploitation and illegal labour migration in the Russian Federation: forms, trends, opposition. – Moscow: 2013 (in russian).

8. Ryazantsev S., Sivoplyasova S. Womens Emigration from Russia Factors, Trends, Geography. // The Social Sciences, 2016, #11, pp.5643-5647, (in russian)
9. Ryazantsev S.V., Sivoplyasova S.Yu. Russia and trafficking in women. // Bulletin of Belgorod state University. Philosophy.Sociology. Right., 2014, №16 (187).29 release, p.69-73 (in russian)
10. Trade of the Russian girls... // <http://pressa.tv/girl/5796-torgovlya-rossiyskimi-devushkami-12-foto.html>, 05.12.2017 (in russian)
11. Tyuryukanova E.V. Human trafficking in the Russian Federation overview and analysis of the current situation on the problem. -Moscow:UNICEF, ILO, CIDA, 2006 (in russian)
12. UNODC, Global Report on Trafficking in Persons 2014.

10.12.2017

CÂMPURI ȘI ACȚIUNI STRATEGICE ALE RĂZBOIULUI INFORMAȚIONAL

Georgeta STEPANOV

Republica Moldova, Chișinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Jurnalism și Științe ale Comunicării, Departamentul Teoria și Practica Jurnalismului
Doctor habilitat în științe ale comunicării, conferențiar universitar

The information war represents a conglomerate of operations, designed to create an informational environment that would frame and ensure a correspondence between the international reality and the interests of the state that initiated this war. The information war can be considered as the most developed of the war, through which the object, without casualties and without bloodshed. The activities of the information war, asymmetric ones and based on intellectual superiority, are primarily focused on three fields of action: real, virtual and media. Each field of the information war uses its own strategies and tactics of action. The convergence of the informational war's fields of action generates new strategies and tactics designed to streamline its results.

Războiul informațional este un fenomen contemporan complex, orientat spre realizarea a două obiective primordiale: (1) distrugerea sistemelor informaționale ale adversarului și diseminarea informațiilor false în vederea creării unor realități de alternativă și (2) protejarea propriilor informații și sisteme informaționale. Războiul informațional, în opinia lui I.Chifu, „reprezintă crearea de realități alternative prin pervertirea adevărului obiectiv – realizat pe baza datelor, faptelor și argumentelor concrete – răstălmăcirea lui prin utilizarea unei combinații de elemente, fapte și bucăți de adevăr selectate, interpretate, combinate cu raționamente alterate prin utilizarea de silogisme, sofisme, propagandă, interpretare forțată, totul împănate cu o multitudine de minciuni” [1]. Din definiția de mai sus deducem că războiul informațional include conglomerate de acțiuni și operațiuni, realizate în vederea creării unui mediu informațional, ce ar proiecta și ar asigura o corespondență între realitatea internațională și interesele statului care inițiază acest război.

Acțiunile strategice ale războiului informațional sunt asimetrice și se bazează pe superioritate intelectuală. „Datorită transformărilor înregistrate, în natura războiului însuși, precum și datorită tranzițiilor de la economiile bazate pe producerea de bunuri prin forță brută, la economiile de tip speculativ, bazate pe exploatarea maximizată a potențialului intelectual, războiul atât de devastator în trecut, a devenit în prezent un război purtat prin „forța creierului“, în care strategia este direct influențată de tehnologia avută la dispoziție” [2]. Acțiunile războiului informațional sunt

proiectate să se manifeste din plin în timpul conflictelor sau stărilor de criză din zonele-țintă ale războiului. În societățile contemporane tot mai frecvent iese în relief eroziunea distincției dintre stările de conflict major/criză generală și cele de normalitate, fapt care generează apariția de zone gri. Anume zonele gri, în primul rând, sunt supuse atacurilor războiului informațional, întrucât factorul uman de aici poate fi supus mult mai ușor acțiunilor de influențare politico-psihologica a adversarului.

Specificitatea operațiunilor de război informațional derivă din câmpurile de acțiune în care acestea se manifestă, determinând strategiile, metodele și tacticile acțiunilor de război informațional. Câmpurile de acțiune ale războiului informațional se extind, prioritar, pe trei dimensiuni importante ale existenței și activității umane: câmpul real, câmpul virtual și câmpul mediatic.

Câmpul real îl reprezintă habitatele-țintă ale războiului informațional, în special, potențialul uman din aceste zone. Demersurile războiului informațional în câmpul real includ testarea procedurilor și colectarea de date referitoare la modalități eficiente de a ajunge atât la exponenții forțelor de ordine adverse, cât și la populația civilă, precum și de a descoperi vulnerabilitățile infrastructurii de internet civilă. Demersurile războiului informațional în câmpul real se referă la inducerea în eroare, prin furnizarea de informații false, în vederea creării unor realități de alternativă sau, altfel spus, pseudo-realități, care în percepțiile publice să se proiecteze drept realitate obiectivă. Activitățile potențial-ostile în spațiu real sunt orientate și implică:

- serviciile de informații adverse și/sau instituțiile special formate în acest sens;
- organizațiile societății civile, precum: ONG-urile, centrele de caritate, fundațiile culturale, companiile comerciale, mișcările social-politice etc.
- persoanele fizice (cetățenii de rând).

Furnizarea se realizează prin contactul direct al surselor-generatoare de informații false cu sursele-receptoare, ultimele, de regulă, fiind lideri de opinie și/sau factori de decizie în categoriile sociale/profesionale din care fac parte, sau având un statut dominant, privilegiat în cadrul acestora. Ulterior, sursele-receptoare – ținte primare ale dezinformării în câmpul real – devin surse de diseminare a falsurilor. Acțiunile pe acest segment pot fi atât individuale cât și de masă, presupunând furnizarea informațiilor false în flux continuu, în vederea proiectării unei realități favorabile pentru partea inițitoare a războiului informațional. Cunoștințele formate în baza informațiilor false conduc la denaturarea opiniei publice și orientează acțiunea socială pe o pistă greșită.

Operațiile informaționale desfășurate în câmpul real de acțiune a războiului informațional dețin un pronunțat caracter secret, în pofida faptului că ele antrenează un număr relativ mare de instituții și indivizi sociali. Conținutul acestora constă în desfășurarea acțiunilor informative și a celor de influențare politico-psihologica a adversarului, un rol ascendent revenindu-i folosirii eficiente a echipamentelor și

programele sistemului tehnic, a resurselor informaționale ale persoanelor supuse influenței războiului informațional. Metodele frecvent aplicate în câmpul real de acțiune a războiului informațional, îndeosebi pentru exploatarea potențialului de protest al populațiilor locale sunt: cercetarea, spionajul și diversiunea informațională.

Câmpul virtual / cibernetic. Apariția în secolul trecut a spațiului de alternativă, numit virtual sau ciber spațiu, a substituit activitățile tradiționale și a generat anumite principii de acțiune și de utilizare a oportunităților online, care au extins posibilitățile de organizare pe principii noi a războiului informațional. Acțiunile în spațiul cibernetic au fost deja recunoscute ca fiind ostilități desfășurate în afara cadrului unui război formal. Printre metodele cele mai frecvent aplicate în câmpul virtual de acțiune a războiului informațional se numără: dezinformarea, manipularea, și propaganda agresivă (adaptate la epoca internetului), iar printre modalități – difuzarea de știri false, campanii de postări pe rețele sociale, clipuri video defăimătoare pe YouTube, mesaje directe prin SMS etc.

Mai nou, în câmpul cibernetic a apărut un gen de activități orientate spre mobilizarea maselor în scopul destabilizării situațiilor sau spre obținerea de beneficii, având rezultate dezastruoase pentru anumite categorii-țintă de indivizi. Or, „cu cât o tehnologie este mai puternică atunci când este folosită corect, conform scopului pentru care a fost creată, cu atât ea este mai nocivă atunci când este folosită în mod abuziv” [3, p.450]. Aceste acțiuni, după gradul lor de nocivitate și distructibilitate, au fost asemuite cu actele de terorism, fapt pentru care ele au și fost calificate drept ciberterorism. În prezent, ciberterorismul se consideră a fi forma cea mai agresivă și mai perfidă a războiului informațional.

Rețelele de socializare și telefonია mobilă reprezintă pentru serviciile de informații adverse nu doar valoroase baze de date, ci și instrumente prin care se realizează acțiunile războiului informațional. Prin intermediul acestora pot fi distribuite mesaje de instigare la unele acțiuni sociale sau de boicotare a altora, precum și mesaje de intimidare, care avertizează despre potențialele pericole, sancțiuni și consecințe, care pot surveni în rezultatul implicării indivizilor în anumite acțiuni. Respectiva caracteristică a tehnologiilor moderne oferă posibilitatea de adresare individuală la scară de masă, iar informațiile transmise pe această cale par a proveni din surse de încredere, verificarea credibilității sursei fiind o operațiune dificilă pentru oamenii simpli, de rând. În prezent, „este un fapt comun în a recunoaște că informația este omniprezentă în activitățile umane. Tehnologia informației și de comunicații, de la calculatorul personal la rețeaua Internet, de la telefonul mobil până la rețelele mondiale de comunicații, este în plină dezvoltare și ne transformă viața, relațiile, organizarea societății” [4, p.2].

Câmpul mediatic include totalitatea instituțiilor de presă care produc și distribuie informații jurnalistice maselor largi. În cadrul războiului informațional, mass-media este folosită și ca vector de informație ofensivă, dar și ca vector de co-

ntrinformație. În prezent, se pune în aplicare „o puternică componentă informațională și psihologică, încercându-se folosirea mass-mediei ca vector al „încărcării” psihologice a forțelor proprii, menținerii sprijinului popular și a suportului internațional” [5]. Totodată, mass-media este folosită și ca vector de destabilizare psihologică a forțelor inamicului. Metodele cele mai frecvent aplicate în câmpul mediatic de acțiune a războiului informațional sunt: dezinformarea, manipularea, propaganda agresivă.

Comunicarea mediatică de război se realizează prin folosirea unui șir întreg de strategii, ce solicită acțiuni bazate pe anumite tactici, în funcție de care rezultă efectele mediatizării. Strategiile mediatice reprezintă resursele culturale, psihice, tehnice, financiare etc. ale unei instituții mediatice care proiectează un anumit mod de acțiune și solicită anumite procedee de realizare a scopului propus. Strategiile implementate și tacticile aplicate de instituțiile mass-mediei în procesul de reflectare a unor evenimente, probleme și fenomene influențează direct proiectarea socială a acestora. Războiul informațional solicită elaborarea și implementarea unor anumite strategii mediatice, întrucât ele determină cursul ulterior al acțiunilor jurnaliștilor, tehnicile și tacticile pe care aceștia le vor aplica în procesul de reflectare a realității. Intenționalitatea instituțiilor de presă influențează deciziile privind intensitatea și frecvența folosirii unor anumite strategii și tactici, acestea proiectând imaginea mediatică a realității, care, la rândul lor, formează cunoștințele și percepțiile publicului despre subiectul reflectat. Rezultate din tipul de strategie aplicată, efectele produselor mediatice care acompaniază războiul informațional sunt foarte variate, fiind, de regulă, negative și având caracter distructiv.

Strategiile mediatice aplicate în războiul informațional reprezintă concepte deformatate, care asigură o acompaniere mediatică greșită și iresponsabilă și, de regulă, au la bază interesul privat al instituțiilor de presă (economic, politic, financiar). În continuare ne vom referi la aceste strategii și la tacticile pe care ele le solicită în procesul de reflectare și de mediere a conflictelor.

Strategia de maximalizare presupune punerea în circuit a mesajelor cu caracter alarmant și intensificarea ritmului de producere a materialelor jurnalistice despre situațiile „de conflict”. Strategia de maximalizare promovează ideea că factorii de decizie nu manifestă interes pentru situațiile de conflict, că responsabili mimizează soluționarea acestora, că deciziile și acțiunile întreprinse în vederea rezolvării conflictelor sunt ineficiente. Ea se folosește pentru a focaliza atenția oamenilor de rând pe anumite probleme, a bulversa starea de spirit din societate, a genera stări de nemulțumire și, în final, pentru a-i provoca la acțiuni de protest. Strategia de maximalizare impune produselor mediatice un caracter emotiv-alarmant, cea mai des folosită tactică fiind cea „de alarmizare”. Tehnica „de alarmizare” presupune utilizarea unui stil de expunere combatant și a unei tonalități îngrijorătoare, care să genereze neliniște și panică în societate. Alarmismul în materialele jurnalistice ampli-

fică efectele scontate și se folosește, îndeosebi, la definirea titlurilor și subtitlurilor sau a coloanei sonore.

Strategia de minimalizare este aplicată în vederea reducerii interesului public pentru subiectele strategice, de interes major. Strategia de minimalizare impune produselor mediatice un caracter liniștitor și „rațional”, care să sustragă atenția publică de la subiectele „fierbinți”, s-o orienteze și s-o focalizeze pe cele fără relevanță. În contextul acestei strategii, cea mai des folosită tactică este „de calmare”. Procedeele aplicate în procesul mediatizării „minimalizate” duc la dezbinarea societății, întrucât minimalizează discuțiile constructive, astfel, făcând imposibilă construirea dialogului social și soluționarea problemelor publice majore. Deși este folosită mai rar, această strategie nu poate fi exclusă din arsenalul războiului informațional, întrucât efectele ei sunt distructive, or, generează apatie și pasivitatea socială.

Strategia negării presupune tăgăduirea unor evenimente și contestarea existenței unor fapte în scopul deformării realității obiective și construirii unei realități de alternativă, favorabilă unor anumite forțe din societate. De regulă, strategia respectivă se aplică în raport cu evenimentele care nu favorizează aceste forțe sau cu cele care le pot aduce prejudicii acestora. În cazul aplicării acestei strategii, mass-media nu acționează ca o instituție de informare în masă, ci ca una care face lobby și/sau formează imagini.

Strategia tăcerii presupune excluderea unor subiecte actuale de pe agenda media, în general, și din diapazonul tematic al produselor jurnalistice finite, în particular. Și în cazul aplicării acestei strategii se produce deformarea realității obiective, întrucât unele evenimente sunt trecute cu vederea, de parcă nici nu ar exista. Acest lucru diminuează posibilitatea discuțiilor și dezbaterilor publice pe marginea acestor subiecte, contribuind la formarea percepțiilor eronate asupra realității și la manipularea publicului larg.

Strategia „țapului ispășitor” presupune identificarea unui vinovat și acuzarea lui de toate problemele și eșecurile soluționării acestora. Axa principală a acestei strategii constă în aruncarea vinei pe seama doar a unei părți implicate în conflict. Instituția mediatică care implementează strategia în cauză îi atribuie vinovatului responsabilitatea totală și deplină pentru declanșarea și consecințele conflictelor, mediatizând realitatea doar din această perspectivă. „Învinuirile, deseori incerte, neargumentate și nefondate, au scopul, pe de o parte, de a sustrage atenția societății de la problemele reale și de la factorii responsabili de aceste probleme, iar, pe de alta, de a deteriora imaginea celui ce, aparent, se face vinovat de toate relele și de a-i submina statutul social sau profesional” [6, p.153].

Strategia „intrării în grație” presupune o mediatizare pozitivă, flatantă pentru un anumit actor social. De regulă, ea este concepută pentru a justifica deciziile și acțiunile părții favorizate, mediatizarea realității fiind unilaterală, selectivă și fragmentată. În rezultatul aplicării strategiei în cauză, produsele mediatice puse în circuit favorizează actantul și îi fortifică imaginea, sau, cel puțin, nu îi aduc atingere.

Ele pot avea un caracter fie măgulitor, fie neutral-generalist. Strategia „intrării în grație” distorsionează actul mediatizării și, de regulă, stârnește reacții adverse inițial în sistemul mass-mediei, iar ulterior, și în societate. Strategia în cauză este folosită pentru a incita spiritele și a dezbină societatea, a bloca soluționarea unor probleme stringente sau amânarea lor pentru o perioadă îndelungată de timp, a trezi nemulțumiri și acțiuni de protest.

Strategiile negative sunt implementate prin aplicarea deliberată a unui șir de tactici orientate spre dezinformarea și manipularea maselor. Întru realizarea acestui obiectiv, cel mai frecvent sunt folosite tehnicile:

- de distribuire a zvonurilor, care se bazează pe livrarea informațiilor trunchiate ce nu pot fi verificate, dar devin credibile, întrucât induc sentimentul de acces privilegiat la conținutul lor;

- de distribuire a clișeelelor, care pot produce daune, întrucât permit o apropiere de convingerile publicului, or, folosirea unui clișeu bine sedimentat în conștiința publică aduce credibilitate acțiunilor și asigură succesul intențiilor;

- de distribuire a etichetelor negative în scopul discreditării iremediabile a unui concept, personaj sau inițiativă;

- de distribuire a imaginilor care nu favorizează un anumit personaj și/sau a celor care, din contra, creează iluzia veridicității pentru altul;

- de înlocuire a faptelor cu interpretări și presupuneri;

- de distragere a atenției.

De rând cu acestea, de asemenea, sunt folosite pe larg și tehnica de fabricare a noilor adevăruri, de ignorare și/sau de falsificare a dovezilor, de distribuire a acuzațiilor nefondate, de promovare ascepticismului etc. Eficiența acestora crește odată cu intensificarea frecvenței apariției materialelor realizate prin aplicarea tehnicilor respective și cu creșterea numărului și a volumului acestor materiale. Acompanierea mediatică realizată în baza tacticilor respective este una părtinitoare, unilaterală și iresponsabilă.

Așadar, strategiile și tehnicile mediatice ale războiului informațional influențează sau formează percepțiile indivizilor sociali în raport cu anumite evenimente, probleme sau fenomene, eficiența acestora determinând gradul de deformare a realității. Aplicarea strategiilor mediatice respective generează dispute informaționale, care, în rezultat, formează viziuni diametral opuse asupra realității și duce la amplificarea dimensiunilor situațiilor de conflict și la confruntări sociale grave care por să ajungă până la răsturnări de guverne.

Delimitarea câmpurilor de acțiune ale războiului informațional este una simbolică, deoarece acțiunile de război informațional întotdeauna se realizează concomitent, ceea ce amplifică rezultatele acestora. Menționăm că unele strategii și tactici de război informațional pot fi folosite în egală măsură pe toate câmpurile de acțiune, iar altele solicită să fie ajustate la noile dimensiuni prin procesul de convergență, care presupune cooptarea elementelor specifice unui câmp de acțiune de către

altul. Convergența câmpurilor de acțiune ale războiului informațional generează noi strategii și tactici, menite să eficientizeze rezultatele acestuia. De exemplu, convergența dintre câmpul virtual și cel mediatic au generat așa-numita *tactică a trolilor* care exploatează relațiile dintre media tradiționale și rețelele sociale cu scopul de a planta și disemina mesaje care să confere credibilitate efortului de dezinformare. Entitățile de trol sunt formate din postați plătiți, care fie că atacă cibernetic conținuturile consacrate din rețelele sociale pentru diseminarea informațiilor, fie că plasează masiv mesaje care au menirea să distragă atenția de la alte rețele de acest gen, care acționează în paralel, fără a fi detectate. Totodată, trolii monopolizează discuțiile virtuale de pe rețelele de socializare, precum și dezbaterile mediatice în mediul online, inclusiv, spațiul dedicat postărilor (comentariilor la materialele jurnalistice publicate), în vederea creării unei opinii publice false. Punând în flux continuu mesaje de o anumită manieră discursivă și cu un anumit conținut semantic, aceștia monopolizează circuitul informațional, creând iluzia că, pe anumite subiecte, în societate există o opinie publică majoritară care domină și la care aderă sau se asociază noi și noi indivizi.

Fără îndoială, informațiile care circulă în câmpul mediatic și în cel virtual, pot declanșa la oameni reacții firești de solidaritate și toleranță, dar, de asemenea, pot trezi în oameni sentimente de ură și violență. Aceste informații pot influența în mod direct punctele de vedere, opiniile și viziunile indivizilor sociali, determinându-i să acționeze în câmpul real într-un anumit fel și/sau într-o anumită direcție. „Acțiunile și alegerile pe care le fac indivizii sunt în strânsă legătură cu sursele lor de informare. (...) Pentru ca reacțiile cetățenilor să fie pe potriva valorilor umane pe care le împărtășește Republica Moldova, cel puțin la nivelul retoricii oficiale, statul trebuie să-și protejeze spațiul informațional, să fie securizat, în măsura în care este realizabil acest deziderat, în condițiile în care permit legile democratice care guvernează Republica Moldova” [7, p.2].

Utilizarea în masă a dispozitivelor și sistemelor de IT, pe de o parte, în viața cotidiană, iar, pe de altă parte, în mass-media, a generat o apropiere semnificativă între cele trei câmpuri de acțiune ale războiului informațional. Câmpurile de acțiune au cooptat unul de la altul foarte multe instrumente de manevrare, pe care le-au adaptat ca formă și le-au asimilat, ceea ce a condus la schimbarea strategiilor și tacticilor de luptă, utilizate într-un câmp sau altul. Convergența dintre aceste trei câmpuri a dus la hibridizarea metodelor și metodologiilor războiului informațional, în rezultatul căreia s-a modificat atât itinerarul acțiunilor, cât și profilurile identitare ale câmpurilor acestuia.

Concluzii:

1. Instrumentul și mijlocul de realizare a războaielor informaționale, indiferent de nivelul de manifestare a acestuia, precum și de câmpul de acțiuni a lui, este

informația. Or, informația se prezintă a fi cea mai eficientă și mai puțin costisitoare armă de realizare a unor războaie atipice.

2. Obiectivele războiului informațional pot fi realizate prin aplicarea unui șir de practici operaționale – metode universale, specifice pentru orice câmp de acțiune, precum și prin aplicarea unor metode particulare, specifice doar unora dintre aceste câmpuri.

3. Câmpurile de acțiune ale războiului informațional se extind, prioritar, pe trei dimensiuni importante ale existenței și activității umane: câmpul real, câmpul virtual și câmpul mediatic. Delimitarea câmpurilor de acțiune ale războiului informațional însă este simbolică, deoarece acțiunile de război informațional întotdeauna se realizează concomitent.

4. Fiecare câmp al războiului informațional solicită anumite strategii și tactici de acțiune. Totodată, există strategii și tactici de acțiune universale, care pot fi aplicate pe toate dimensiunile războiului informațional.

5. Actualmente, câmpurile de acțiune ale războiului informațional sunt supuse convergenței, fapt care sporește și mai mult efectele mesajelor care au scopul să confere credibilitate efortului de dezinformare.

Bibliografie:

1. Chifu I., Nantoi O. Război informațional. Tipizarea modelului agresiunii. Disponibil: <http://nato.md/wp-content/uploads/2016/08/Razboi-Informational.pdf> (vizitat 28.11.2017).
2. Manea V. Războiul informațional și spațiul cibernetic. Disponibil: <http://www.nos.iem.ro/bitstream/handle/123456789/154/Manea%20Valentin%202.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (vizitat 28.11.2012).
3. Iancu Șt. Impactul social al utilizării tehnologiei informației și comunicațiilor. // Revista Română de Sociologie, serie nouă, anul XVI, nr.5-6, p.449-468, București, 2005.
4. Iancu Șt. Unele probleme sociale, economice, juridice și etice ale utilizării tehnologiei informației și comunicațiilor. - București: AȘR, 2001.
5. Războiul în epoca informațională. Disponibil: <http://www.secretulnumerelor.ro/razboiul-in-epoca-informationala/> (vizitat 27.03.2017).
6. Stepanov G. Jurnalismul social: aspecte definitorii. - Chișinău: CEP USM, 2015.
7. Securitatea informațională din perspectivă mediatică. Studiu național. Coord. I.Bunduchi. - Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

28.11.2017

COMPARTIMENTUL
RELAȚII INTERNAȚIONALE

**RESPECTAREA PRINCIPIULUI “PACTA SUNT SERVANDA” ÎN
RELAȚIA FEDERAȚIA RUSĂ- REPUBLICA MOLDOVA**

Svetlana CEBOTARI

Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale,
Doctor în politologie, conferențiar universitar

In the literature, the relations between the Republic of Moldova and the Russian Federation were examined from a triple perspective: political-military, economic and socio-cultural. To the aspect regarding the observance of the provisions stipulated in the Moldovan-Russian inter-state treaties was practically not paid attention.

This article provides a political and legal analysis of the relations between Russian Federation and the Republic of Moldova through the observance of the “pacta sunt servanda” principle, and provides an attempt to analyze the principle of observance of the obligations stipulated in the Moldovan-Russian interstate treaties.

Key-words: *treaty, interstate relations “pacta sunt servanda”, international law principle, provision, Republic of Moldova.*

Relațiile dintre Republica Moldova și Federația Rusă în ultimul timp au devenit subiectul a numeroase discuții prezente atât în cercurile politicianilor, cât și pe masa de discuții a comunității academice. În literatura de specialitate relațiile moldo-ruse au fost examinate din triplă perspectivă: politico-militară, economică și socio-culturală. Aspectului privind respectarea prevederilor stipulate în tratatele interstatale moldo-ruse practic nu i s-a acordat atenție. Astfel, o primă problemă ce trebuie să fie supusă analizei este cea referitoare la cadrul politico-juridic al relațiilor moldo-ruse, în special, aspectului ce vizează respectarea tratatelor semnate între Republica Moldova și Federația Rusă. Încercarea unei astfel de analize este argumentată prin necesitatea de a evidenția principalele aspecte privind respectarea sau încălcarea obligațiunilor asumate de către statele semnatare a tratatelor, în cazul dat, cele asumate de către Republica Moldova și Federația Rusă.

Pe parcursul anilor, în practica relațiilor interstatale, principiul “pacta sunt servanda” în calitate de normă de drept internațional a fost prezent. Inițial în calitate de regulă necodificată, apoi regăsită în legile vechi indiene a lui Ma-

nu, în ideile înaintate de către Confucius și de către filosofi greci, de către Sorborul de la Cartagena din 438, de codul cavalerilor din epoca feudală, și de Paacea de la Vestfalia din 1648. De asemenea, acest principiu se regăsește și în Declarația de la Londra din 1871. Actualmente, principiul „pacta sunt servanda” a devenit o normă a dreptului internațional care își regăsește reflectare în Preambulul Statutului Organizației Națiunilor Unite (ONU) [9]. În preambulul Statutului ONU este reflectată decizia statelor „de a crea condiții, în care se va respecta dreptatea și respectul pentru obligațiunile care rees din tratate sau alte izvoare de drept internațional”. Aceeași prevedere este stipulată și în punctul 2, art.2 al Statutului prin care sunt fixate obligațiunile statelor membre ale ONU de a exercita cu bună credință obligațiunile “pentru ași asigura în comun drepturile și prioritățile care rees din calitatea de membru al Organizației” [10].

Principiul “pacta sunt servanda” este considerat un principiu fundamental nu numai al dreptului tratatelor dar, și al relațiilor internaționale în general. El este consacrat în mod expres de art.26 al Convenției de la Viena din 1969, potrivit căruia “orice tratat în vigoare este obligatoriu pentru cei care sunt părți la el și trebuie executat de aceștia cu bună credință”. Buna credință este ea însăși un principiu juridic și face parte integrantă din principiul pacta sunt servanda [1].

Astfel, principiul acordului liber, a bunei credințe și a normei pacta sunt servanda a obținut recunoaștere internațională. Același principiu este stipulat și în Declarația privind principiile dreptului internațional din 1970, cât și în Actul final de la Helsinki din 1975. Esența principiului dată rezidă în faptul că recunoașterea de către toate statele este o normă universală, care exprimă obligativitatea juridică a statelor și a altor subiecți de drept de a executa obligațiunile stipulate în Statutul ONU care rees din principiile și normele recunoscute de dreptul internațional și a tratatelor internaționale sau a altor izvoare de drept internațional.

Principiul executării cu bună credință a obligațiunilor servește drept criteriu a legalității activității statului în relațiile internaționale și statale. De asemenea, principiul devine condiție a stabilității, eficacității dreptului internațional, în baza acordului comun dintre state. Prin intermediul acestui principiu subiecții de drept internațional primesc dreptul legal de a cere de la alți membri ai comunității respectarea condițiilor și obligațiunilor stipulate în tratate. Principiul dat permite limitarea activității ilegale sau interzise și devine drept imperativ al normei de drept internațional. Principiul dat preîntâmpină statele de a nu se eschiva de la executarea obligațiunilor stipulate în tratatele în care sunt exprimate interesele comunității internaționale, reliefează funcția preventivă a normei *jus cogens*. Principiul privind respectarea cu bună credință a obligațiunilor internaționale, unește normele într-un sistem unic, devenind parte integrantă a acestuia. În cazul în care unele norme *jus cogens* pot fi înlocuite cu altele în baza acordurilor interstatale, o astfel de înlocuire este imposibilă cu referire la principiul dat,

iar anularea acestuia ar semnifica lichidarea dreptului internațional. Încălcarea gravă a principiului respectării cu bună credință a obligațiilor este inadmisibilitatea refuzului sau încălcarea unilaterală a obligațiilor juridice asumate.

Revenind la analiza relațiilor dintre Republica Moldova și Federația Rusă, în special la analiza prevederilor stipulate în tratatele interstatale moldo-ruse, apare necesitatea de a reliefa gradul privind respectarea obligațiilor asumate de către statele semnatare sau respectarea principiului dreptului internațional „pacta sunt servanda”. Ca rezultat al colapsului URSS, cât și ca rezultat al obținerii independenței, Republicii Moldova a obținut recunoașterea declarativă a suveranității sale din partea Federației Ruse la 18 decembrie 1991 [5].

Pe parcursul a mai multor ani, Rusia a declarat că nu va ratifica Tratatul interstatal până când nu va fi soluționată problema statutului juridic special a preținsei ca stat „Republicii Moldovenești Transnistrene” și până nu vor fi clar determinate drepturile populației rusofone, problemele limbii și culturii lor. Autoritățile de la Moscova considerau, că ratificând Tratatul, vor recunoaște automat integritatea teritorială a Moldovei, un pas important și așteptat în Occident. Mai mult decât atât, în cazul ratificării, problema transnistreană se va transforma într-o chestiune internă a Moldovei și Rusia va pierde posibilitatea de a influența asupra rezolvării acesteea, de a apăra interesele populației rusofone din zona estică [2, pp.19-21].

Totuși, prin semnarea din 19 noiembrie 2001, la Moscova, a Tratatului de prietenie și cooperare între Republica Moldova și Federația Rusă, problema este soluționată. Astfel, conform textului Tratatului, Republica Moldova și Federația Rusă, pornind de la tradițiile de prietenie, colaborare și bună comunicare, sunt convinse că dezvoltarea și consolidarea în continuare a relațiilor de prietenie și parteneriat strategic corespunde intereselor popoarelor ambelor state și contribuie la bunăstarea și prosperarea lor. Tratatul moldo-rus servește cauzei întăririi păcii și securității internaționale, confirmând atașamentul statelor față de valorile general umane: pacea, libertatea, democrația și echitatea socială, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Luând în considerare transformările politice și economice importante care au avut loc în ultima perioadă în ambele state și în Europa, în ansamblu, devine posibilă dezvoltarea relațiilor la un nivel calitativ nou, precum și înființarea unor mecanisme capabile să garanteze pe plan european securitatea tuturor statelor și extinderea colaborării interstatale în diverse domenii.

Reafirmând atașamentul ambelor state față de scopurile și principiile Cartei ONU, față de principiile și normele general recunoscute ale dreptului internațional, și respectând angajamentele asumate în conformitate cu prevederile Actului final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, a Cartei de la Paris pentru o Nouă Europă, a Cartei pentru Securitate Europeană și ale altor documente fundamentale ale Organizației pentru Securitate și Cooperare în

Europa, cât și recunoscând principiul supremației dreptului internațional în relațiile dintre state, procesul de reglementare politică a problemei transnistrene în care Federația Rusă participă în calitate de unuia dintre mediatori și garanți, în baza respectării suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova, este ferm hotărâtă să promoveze relațiile bilaterale în diferite domenii [6].

Un moment important, stipulat în art.1 al Tratatului, este faptul că statele își vor dezvolta relațiile pe baza respectului reciproc, încrederii și colaborării. Republica Moldova și Federația Rusă vor respecta principiile și normele general recunoscute ale dreptului internațional: egalitatea suverană, nerecurgerea la forță sau la amenințarea cu forța, inviolabilitatea frontierelor, integritatea teritorială, independența politică, reglementarea pașnică a diferendelor, neamestecul în treburile interne, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, egalitatea în drepturi și dreptul popoarelor la autodeterminare, colaborarea dintre state și îndeplinirea cu bună credință a angajamentelor asumate în conformitate cu dreptul internațional [6].

Astfel, în conformitate cu art.2 al documentului, părțile vor contribui la dezvoltarea colaborării internaționale în scopul întreținerii păcii și stabilității în Europa, considerând aceasta drept un aport important la cauza apărării păcii și securității generale. În acest scop, Republica Moldova și Federația Rusă vor contribui pe toate căile la reglementarea cât mai grabnică a conflictelor locale și regionale în baza respectării Cartei ONU, scopurilor și principiilor stipulate în documentele Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, precum și a actelor internaționale în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Merită atenție și prevederile Tratatului conform cărora părțile contractante vor sprijini și pe viitor eforturile internaționale vizând dezarmarea, controlul asupra armamentelor, precum și întărirea încrederii și securității în domeniul militar. În acest context, pot fi incluse și prevederile art.3, prin care părțile, fiind profund interesate în asigurarea păcii și securității, vor efectua în mod regulat consultări în probleme internaționale importante, precum și în probleme ce țin de relațiile bilaterale. Aceste consultări și schimbul de opinii vor cuprinde:

- probleme internaționale, inclusiv situații generatoare de tensiune în diverse zone ale lumii, îndeosebi în zona est-europeană, în scopul de a contribui la promovarea colaborării internaționale și consolidarea securității internaționale și regionale;

- probleme privind colaborarea în cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, Consiliului Europei și altor structuri europene;

- probleme care constituie obiectul unor negocieri multilaterale, inclusiv cele examinate în organizațiile internaționale și la conferințele internaționale;

- probleme privind extinderea și aprofundarea colaborării bilaterale în domeniile politic, economic, juridic, tehnico-științific, ecologic, cultural și umanitar.

Aceste consultări se vor desfășura la diferite niveluri, inclusiv în cadrul întâlnirilor înalților demnitari de stat ai statelor contractante, precum și în cadrul vizitelor delegațiilor oficiale și ale reprezentanților speciali.

Relațiile interstatuale sunt fortificate prin semnarea acordurilor de cooperare în domenii de interes comun. Plecând de la premiza că statele semnatarre sunt obligate de a respecta reciproc prevederile acordurilor, tratatelor la care sunt parte, apare necesitatea de a examina gradul de respectare a prevederilor, condițiilor stabilite. În acest context, apare necesar de supus analizei și gradul de respectare a prevederilor stipulate în tratatele semnate dintre Federația Rusă și Republica Moldova. Atât Federația Rusă, cât și Republica Moldova vor promova colaborarea egală și reciproc avantajoasă în domeniul politicii, economiei, comerțului, apărării, energiei, protecției mediului înconjurător, științei, tehnicii, culturii, sănătății, în sfera umanitară și în alte domenii.

Părțile vor încheia acorduri separate în aceste și în alte domenii de interes reciproc (art.6) și vor promova și vor extinde relațiile economice bilaterale în baza principiului egalității, avantajului reciproc și a parteneriatului bazat pe încredere. Direcțiile principale ale colaborării interstatuale în sfera economică vor constitui dezvoltarea și funcționarea pieței mărfurilor, serviciilor, capitalului și muncii, promovarea unei politici coordonate în domeniul fiscal, financiar-creditar, valutar-financiar, comercial, vamal și tarifar, dezvoltarea rețelelor de transport, energetice și informaționale (art.7).

Astfel, apelând la textul Tratatului de prietenie și cooperare dintre Federația Rusă și Republica Moldova din 2001, conform art.5, fiecare dintre state se va abține de la orice acțiuni care ar cauza prejudiciu celui alt stat, suveranității, independenței și integrității teritoriale. În acest context, conform prevederilor Tratatului, părțile condamnă separatismul sub toate formele lui de manifestare și se angajează să nu sprijine mișcările separatiste [6].

Problema prezenței militare ruse a apărut din punct de vedere politic și juridic atunci când Președintele Republicii Moldova, prin Decretul nr.234 din 14 noiembrie 1992, conform căruia armele, munițiile, mijloacele de transport, tehnica militară, bazele militare și altă avere aparținând unităților militare ale Armatei Sovietice, dislocate pe teritoriul republicii, au fost declarate proprietate a Republicii Moldova. La 18 martie 1992, Decretul nr.73 emis de președintele Snegur stipula că „în scopul creării bazei pentru constituirea Forțelor Armate ale Republicii Moldova”, unitățile militare ex-sovietice dislocate în Moldova au fost trecute sub jurisdicția Republicii Moldova și transmise Ministerului Apărării al Republicii Moldova „cu toată tehnica, armamentul, clădirile și altă avere aflată la balanța unităților militare”.

Ignorând decretul Președintelui Mircea Snegur, la 1 aprilie 1992, Boris Elțin, președintele Federației Ruse, a emis decretul nr.220 „Cu privire la trecerea sub jurisdicția Federației Ruse a unităților militare ale Forțelor Armate ale fostei URSS aflate temporar pe teritoriul Republicii Moldova”. În conformitate cu acest decret, „Armata a 14^a de Gardă, formațiunile, unitățile militare și instituțiile Forțelor Armate ale ex-URSS, aflate pe teritoriul Republicii Moldova și care nu au intrat în componența forțelor ei armate, au fost trecute sub jurisdicția Federației Ruse și în subordonarea comandamentului suprem al Forțelor Armate Unificate ale CSI. Trecerea trupelor sub jurisdicția Federației Ruse se explică prin următoarele motive: de a menține o conducere stabilă și de a asigura funcționarea trupelor, de a nu admite implicarea trupelor în conflicte interetnice; de a proteja din punct de vedere social militarii și membrii familiilor lor. Deși decretul din 1 aprilie 1992 a fost un act ilegal și neprietenesc din partea Rusiei, conducerea Moldovei nu l-a contestat. Aceasta se explică, probabil, prin faptul că decretul a fost emis într-o perioadă foarte tensionată a relațiilor moldo-ruse, unul din scopurile emiterii lui fiind de a nu admite implicarea trupelor în conflict. Există un șir de motive pentru a considera decretul Președintelui Elțin drept ilegal. Este unanim acceptat că pe teritoriul unui stat acționează legile interne și normele de drept internațional pe care le-a acceptat statul respectiv, aderând la anumite convenții, tratate internaționale. Decretul președintelui Elțin însă, în pofida acestei reguli unanim acceptate, s-a extins asupra unui teritoriu care nu făcea parte din componența Federației Ruse, asupra unor organizații și asupra unei averi care nu aparțineau Rusiei. Deci, luând în considerație cele menționate, decretul din 1 aprilie 1992 nu poate fi considerat legal și, totodată, tehnica militară, armamentele, munițiile și altă avere a trupelor ex-sovietice dislocate pe teritoriul Republicii Moldova la data emiterii acestui decret aparțineau Moldovei, iar Rusia și-a însușit o avere care nu-i aparținea [4, pp.124-125].

Conflictul transnistrean reprezintă un conflict doar geopolitic. Vorbind despre valoarea geopolitică și geostrategică a conflictului, Transnistria reprezintă un „cuțit rusesc infipt în spatele Ucrainei”, cât și a reprezentat o bază a Rusiei pentru „direcția” balcanică. Astăzi, Rusia intra în Balcani mai curând prin Ucraina, or Sudul Basarabiei nu mai este în componența Republicii Moldova. Conflictul transnistrean constituie una din problemele de bază ale Republicii Moldova. Chiar dacă, conform sondajelor de opinie, acest diferend ocupă doar locul opt în ierarhia celor mai stringente probleme cu care se confruntă societatea moldovenească, nici o forță politică, nici un guvern al Republicii Moldova nu poate să-și permită să-l trateze ca pe o chestiune de planul doi. Acest lucru este înțeles și de Federația Rusă, care, fiind implicată încă din fazele inițiale ale acestui conflict, manevrează foarte iscusit, susținând când Chișinăul oficial, când administrația de la Tiraspol, reușind astfel prin intermediul zonei estice a țării să țină sub control întreaga Moldovă [3].

Politica dublă a Federației Ruse față de Republica Moldova poate fi observată și în documentele oficiale ale Rusiei. Astfel, în conformitate cu art.58, al capitolului IV „Regionalinîe prioriteti vnesnei politichi Rossiiscol Federații” (Prioritățile regionale ale politicii externe a Federației Ruse), Rusia activ se pronunță pentru soluționarea conflictelor în spațiul postsovietic, în particular contribuind în limitele mecanismului de negocieri la soluționarea conflictului transnistrean în baza respectării suveranității, integrității teritoriale și a statutului de neutralitate al Republicii Moldova. De asemenea Federația Rusă se pronunță pentru păstrarea statutului special al Transnistriei [1].

Făcând referință la practica internațională privind respectarea dreptului tratatelor încheiate între părți- state semnatare, este de menționat faptul că Federația Rusă, în relația cu Republica Moldova încalcă unul din principalele principii ale dreptului internațional – “pacta sunt servanda”. Fraza are origine în limba latină și semnifică respectarea tratatelor. De asemenea, “pacta sunt servanda” reprezintă principiul cheie al dreptului internațional care se află la baza întregului sistem de relații dintre statele suverane.

Bibliografie

1. Conventia de la Viena din 1969. <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=4mKw8IxR66Y%3D&tabid=144> (accesat: 22.09.2017).
2. Deutsch K.W. Analiza relațiilor internaționale. - Chișinău: Tehnica-Info, 2006.
3. Europa Războiul hibrid al lui Putin amenință Moldova, avertizează Pentagonul și NATO, http://adevarul.ro/international/europa/razboiul-hibrid-putin-ameninta-moldova-avertizeaza-pentagonul-nato-1_54ef49d5448e03c0fd03da (accesat: 22.09.2017).
4. Gribincea M. Politica rusă a bazelor militare. Moldova și Georgia. – Chișinău: Civitas, 1999
5. Interviuul lui Boris Elțin acordat televiziunii naționale a Moldovei îndată după semnarea Tratatului dintre RSSM și RSFSR. // „Moldova Suverană”, 29 septembrie, 1990
6. Tratat de prietenie și cooperare între Republica Moldova și Federația Rusă, <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1020435604807> (accesat: 28.09.2017).
7. Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Молдова. 19 ноября 2001 года, <http://kremlin.ru/supplement/3400> (accesat: 28.09.2017).
8. Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г.), http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-

-
- /asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (accesat: 28.09.2017).
9. Латинско-русский и русско-латинский словарь крылатых слов и выражений. https://dic.academic.ru/dic.nsf/latin_proverbs/1816/Pacta (accesat: 28.09.2017).
10. Устав ООН. <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/preamble/index.html> (accesat: 28.09.2017).

27.11.2017

МИРОТВОРЧЕСТВО В УРЕГУЛИРОВАНИИ КОНФЛИКТОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: НА ПРИМЕРЕ АБХАЗСКОГО, НАГОРНО-КАРАБАХСКОГО И ПРИДНЕСТРОВСКОГО КОНФЛИКТОВ

Кристина ЕЖОВА

Республика Молдова, Кишинэу, Молдавский Государственный Университет, Факультет Международных Отношений, Политических и Административных наук, Департамент Международных отношений
Директор департамента, доктор политологии, доцент

Игорь ШОПИН

Республика Молдова, Кишинэу, Молдавский Государственный Университет, Факультет Международных Отношений, Политических и Административных наук, Департамент Международных отношений
магистрант

This article represents atheoretic-methodological and empirical analysis of peacekeeping and conflict resolution in the areas of “frozen” conflicts. Until now there’s no any common concept of peacekeeping. On the example of post-soviet peacekeeping operations there will be shown the main problems of contemporary peacekeeping in the current system of international relations.

Исследования в области миротворчества на постсоветском пространстве возникли в середине 90-х годов прошлого столетия в связи с рядом конфликтов, возникших в бывших советских республиках после обретения ими независимости. Большинство конфликтов на постсоветском пространстве были “заморожены”, что привело к созданию непризнанных государственных образований с собственными органами власти. Феномен “непризнанных государств” на сегодняшний день хоть и не является уникальным для постсоветского пространства, но, тем не менее, активно исследуется в контексте урегулирования и предотвращения возможных конфликтов на постсоветском пространстве.

Следует отметить, что пока еще не существует единой трактовки феномена миротворчества в научной литературе. Организация Объединенных Наций является наиболее влиятельным актором в области миротворчества. При этом в рамках данной организации не предусмотрено термина, определяющего миротворчество. Основные функции миротворчества и мирного урегулирования конфликтов установлены в главе VI устава ООН, где предусматриваются полномочия для участия ООН в мирном разреше-

нии споров на межгосударственном и внутригосударственном уровне при обеспечении легальных механизмов по урегулированию конфликтов [38, p.13]. Общая концепция миротворческой деятельности ООН опирается на главные международно-правовые нормы, установленные в уставе ООН и различных конвенциях, принятых в рамках ООН.

Однако, миротворцы ООН были ограничены в своих полномочиях, а организация миротворческих миссий являлась долгосрочным процессом, требующим детального рассмотрения обстоятельств, при которых необходимо было вмешательство ООН. В связи с этим миротворческая деятельность ООН подверглась значительной критике, которая была отражена в докладе Брахими о реформировании миротворчества в рамках ООН, что побудило пересмотреть основные принципы деятельности ООН в области миротворчества [31, с.8]. Тем не менее, до сих пор Совет Безопасности ООН принимает решения по поводу развертывания миротворческих миссий и их финансирования [23, с.35].

Невзирая на отсутствие какого-либо определения миротворчества как особого вида деятельности, ООН осуществляет миротворческие операции с 1957 года, что заставляет задуматься о том, так ли необходимо формулирование понятия миротворчества или необходима лишь правовая основа для вмешательства других государств и организаций в процессы по урегулированию конфликтов.

Российский исследователь А.Загорский подчеркивает, что миротворческая деятельность носит собирательный характер и включает в себя целый спектр действий по урегулированию конфликтов и постконфликтному миростроительству [12, с.28]. В связи с этим, проблема унифицированного определения миротворчества носит вполне обоснованный характер.

Проблема терминологии миротворчества состоит также и в переводе термина. В англоязычной научной литературе существует разделение миротворческой деятельности на операции по установлению мира, операции по поддержанию мира, операции по принуждению к миру, операции по постконфликтному построению мира, в то время как в русскоязычной литературе все эти виды подразумевает лишь термин "миротворчество" [35, с.14].

Тем не менее, между англоязычными исследователями также не существует компромисса по поводу разделения миротворческой деятельности на различные виды, как и по поводу самого определения "миротворчество" [17, с.234]. В данном случае необходимость четкой теоретической базы миротворчества возникает при исследовании конфликтов, к которым применялось вмешательство сторонних сил в процесс урегулирования.

Учитывая совокупность разногласий по формулировке определения миротворчества, следует отметить, что большая часть действий междуна-

родных организаций и отдельных государств в данном направлении имеет под собой правовую базу для осуществления вмешательства в конфликтные ситуации. При этом в рамках классической теории миротворческой деятельности, миротворческую деятельность международных организаций относят лишь к деятельности ООН в данной сфере [17, с. 236].

В рамках Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) было сформулировано определение миротворческой деятельности, под которой понимается совокупность мер, направленных на разрешение споров, а также коллективные усилия государств-членов, направленные на предотвращение и урегулирование межгосударственных и внутригосударственных конфликтов с применением силы [12, с.29]. Данный термин соотносится со всем спектром действий по обеспечению мирного урегулирования конфликтов. В особенности, некоторые исследователи указывают, что на современном этапе осуществляется переход от традиционно миротворчества к силовому вмешательству третьей стороны в конфликт [5, с.107].

Миротворчество – это обширное понятие включающее ряд военных и гражданских мер по предотвращению и урегулированию конфликтов с участием третьих сторон в лице государств или международных организаций, которые обладают полномочиями в осуществлении вмешательства в конфликты при признании правового статуса международным сообществом для выполнения конкретных действий.

Миротворческие процессы на постсоветском пространстве являются отдельным предметом исследования, поскольку, специфика и тенденции, преобладающие в данном регионе, предопределили политические и геополитические процессы, влияющие на степень конфликтности. В особенности, процессы мирного урегулирования Нагорно-Карабахского, Грузино-Абхазского и Приднестровского конфликтов являются примером перехода от межэтнических противоречий в политическую плоскость, где компромисс так и не был достигнут, в том числе и при активном участии сторонних акторов.

Мирное урегулирование Карабахского конфликта осложнено бескомпромиссностью сторон. Несмотря на то, что вооруженная фаза конфликта завершилась относительно давно, в регионе все еще сохраняется очаг напряженности из-за провокаций и инцидентов с участием вооруженных сил сторон. Необходимо отметить, что данный конфликт носит в себе давние исторические корни, что служит поводом для ревизионизма исторического прошлого Нагорного Карабаха. Межэтнический характер данного конфликта выявляет острую необходимость в разрешении противоречий не только на политическом, но и на социальном уровне, поскольку, это может привести к еще большей по масштабам конфронтации.

Геополитические акторы региона, такие как Российская Федерация, Иран и Турция прилагают усилия на дипломатическом уровне для разрешения Карабахского конфликта, однако, в то же время преследуя собственные интересы. Обеспечение мирного сосуществования государств Южного Кавказа по большей части является необходимостью для стабильного доступа к ресурсам Каспийского моря, что побудило других геополитических игроков в лице Франции и США к активному участию в Карабахском урегулировании. Однако, как показывает практика, посредничество в данном случае не сыграло значительной роли в погашении межэтнических противоречий [29, с.29].

Взаимные обвинения сторон конфликта в нарушениях условий мирного урегулирования усугубляют ситуацию, учитывая тот факт, что ни Армения, ни Азербайджан не могут полностью осуществлять контроль над данными территориями из-за де факто государственности Нагорно-Карабахской Республики. При изучении процесса по урегулированию данного конфликта необходимо учитывать аспект автономизации Нагорного Карабаха с негативной точки зрения, поскольку, развитие непризнанной республики и ее государственных органов власти препятствует имплементации моделей по урегулированию конфликта. Суверенитет Нагорно-Карабахской Республики влияет не только на политический процесс урегулирования, но и на настроения в обществе, которые по-разному относятся как к самому противостоянию между Арменией и Азербайджаном, так и к исторической принадлежности Нагорного Карабаха к тем или иным территориям.

Южный Кавказ на сегодняшний день является одним из очагов напряженности, учитывая тенденции к возобновлению конфронтаций на межэтнической почве. Тем не менее, следует отметить тот факт, что мировое сообщество в лице отдельных государств и международных организаций пытается подтолкнуть государства региона к консенсусу на международном уровне. Исходя из этого, проблема Нагорного Карабаха в дальнейшем может стать прецедентом примирения сторон в подобном конфликте. Однако, необходимо также понимать, что подобное примирение осуществимо лишь при полном согласии сторон и устранении причин для противоречий. В данном контексте конфликт в Нагорном Карабахе пока еще остается одним из очагов напряжения и возможной причиной для полномасштабных межэтнических войн на Южном Кавказе [9, с.118].

Специфика Нагорно-Карабахского конфликта заключается в противоречивом прошлом самого региона. Различные источники выдвигают теории о геноциде населения в области Нагорного Карабаха, о принудительной денационализации и насильственном переселении представителей азербайджанского и армянского этносов из региона [20, с.33]. При этом, меж-

этнические противоречия всячески сдерживались со стороны СССР, когда территории Азербайджана, Армении и Нагорного Карабаха находились под управлением Москвы. В период “перестройки” началась активизация национальных движений, в том числе и на Южном Кавказе. Это привело не только к созданию новых республик на руинах Советского Союза, но и к возникновению конфликтов, суть которых заключалась в национальном самоопределении отдельных этнических общностей [36, с.14].

Нагорный Карабах является одним из примеров несостоявшейся государственности. Создание политических элит Нагорно-Карабахской Республики и их развитие является на сегодняшний день одним из главных факторов активизации конфликта в регионе на современном этапе. Однако, на официальном уровне государственные органы НКР рассматриваются лишь в качестве так называемого “руководства” Нагорного Карабаха, что указывает на желание мирового сообщества урегулировать данный конфликт при сохранении территориальной целостности Азербайджана [19, с.169].

Урегулирование Нагорно-Карабахского конфликта осуществляется на основе Мадридских принципов, предложенных сторонам конфликта в рамках ОБСЕ в 2007 году. Данные принципы были призваны обеспечить мирное урегулирование Карабахского конфликта в соответствии с соблюдением права народов на самоопределение, неприменения силы для разрешения конфликта и соблюдения территориальной целостности государств. Мадридские принципы включают в себя возвращение Нагорного Карабаха в состав Азербайджанской Республики с предоставлением промежуточного статуса и дополнительных полномочий руководству НКР, предоставление возможности для переселения беженцев обратно на место своего первоначального проживания и международные гарантии безопасности посредством развертывания операции по поддержанию мира [3, с.122].

Минская группа ОБСЕ поставила перед собой задачу по имплементации данных принципов лишь с согласия сторон конфликта, в связи, с чем было организовано несколько раундов переговоров, поскольку Азербайджан и Армения все еще далеки от консенсуса по данному вопросу и пытаются отстаивать свои интересы даже по самым незначительным аспектам Карабахского урегулирования.

Как показали промежуточные итоги переговоров, перспективы урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе посредством имплементации Мадридских принципов остаются предметом согласования между сторонами конфликта и какое-либо предложение, исходящее извне без предварительного согласия, расценивается скептически [18, с.194]. Политический консенсус в данном вопросе не играет значительной роли, поскольку, ущемление прав одной из сторон будет являться поводом для срыва всего

процесса переговоров. Рассмотрение Мадридских принципов в качестве одного из главных вариантов по урегулированию данного конфликта является попыткой проанализировать готовность сторон к компромиссу через политическое давление акторов, составляющих Минскую группу ОБСЕ.

Существующая формула урегулирования Карабахского конфликта не предоставляет необходимых условий для достижения консенсуса между армянскими и азербайджанскими этносами в регионе. В данном контексте, роль ОБСЕ заключается лишь в политическом урегулировании конфликта, а неоднозначная позиция сторон конфликта по поводу статуса Нагорного Карабаха является значительным препятствием для примирения.

Грузино-Абхазский конфликт является одним из наиболее затяжных противостояний постсоветского пространства, учитывая общие перспективы урегулирования конфликта и долгий период независимости Абхазии, которая, как и в случае с Нагорным Карабахом, сыграла значительную роль в процессе построения государственности. Категоричная позиция Грузии по отношению принадлежности Абхазии и Южной Осетии к грузинским территориям не позволяет выстроить конструктивное поле для диалога, поскольку, сформированные политические элиты непризнанных республик видят свое будущее вне политических планов Грузии о дальнейшем вступлении в ЕС и НАТО.

Геополитический вектор Абхазии направлен на сближение с Российской Федерацией. Обеспечение информационной поддержки продвижения тех или иных идей в Грузии и Абхазии негативно отразилось на процессе по достижению межнационального консенсуса [10, с.57]. Политическое противостояние элит приобрело затяжной характер, что привело к возникновению стереотипов и к негативному отношению сторон конфликта друг к другу. Подобные ситуации в межэтнических конфликтах возникают по вине государственных деятелей, которые стремятся консолидировать общество против общего врага в лице государства или отдельной нации.

Существенной проблемой остается правовой статус подобных непризнанных государственных образований, руководство которых хоть и является зависимым от других более крупных акторов, но фактически никому не подчинено, что является прямой угрозой безопасности соседних государств в качестве источника сепаратизма и терроризма в регионе и способствует развитию негативных тенденций, ведущих к распаду государств.

Проблема признания Абхазии в качестве самостоятельного государства на современном этапе является главным аспектом урегулирования конфликта, поскольку, так называемое руководство Абхазии настаивает на независимости данного региона. Тем не менее, стоит учитывать тот факт, что насильственные действия Грузии по принудительному восстановле-

нию территориальной целостности в 1991-1994 годах негативно повлияли на восприятие самой идеи возможного возврата Абхазии в состав Грузии [24, с.80]. Данный фактор редко учитывается при рассмотрении самого конфликта, что не полностью отражает сущность политических процессов по достижению Абхазией международно-правового признания в качестве самостоятельного государства. Именно поэтому, часть экспертов считает, что необходимо выработать определенные правовые нормы по отношению к непризнанным государствам с целью осуществления обмена мнениями по возможному урегулированию подобных конфликтов, в том числе и при консультациях с руководящими лицами непризнанных республик.

Среди международных организаций наибольшее участие в урегулировании Грузино-Абхазского конфликта принимала ООН, которая в свою очередь осуществляла наблюдательную миссию в зоне конфликта. Главным тезисом, выдвигаемым ООН в процессе урегулирования, являлось сохранение территориальной целостности Грузии и постепенное включение Абхазии и Южной Осетии в состав Грузинского государства. В частности, предлагались и варианты о предоставлении данным областям автономии в составе Грузии, однако, позиция Российской Федерации в рамках Совета Безопасности ООН была диаметрально противоположной, о чем свидетельствует блокирование основных резолюций по ситуации в Абхазии и Южной Осетии, начиная с 2008 года [13, с.256].

Посредничество ООН при урегулировании конфликтов в Абхазии и Южной Осетии не дало нужных результатов. По мнению российских экспертов, разрешение Грузино-Абхазского конфликта без нарушения территориальной целостности Грузии является лишь одним из вариантов. Проблема посредничества ООН заключается в безальтернативности процесса урегулирования конфликта. Право на самоопределение народов в данном случае является основополагающим для Абхазии и рассматривается в качестве единственно верного пути к обретению независимости [26, с.128].

Реализация каких-либо сценариев без учета мнения Абхазской стороны может привести к очередному витку конфликта. Как показали события августа 2008 года, вернуть регион в состав Грузии с помощью силовых методов не удастся. Основные препятствия на данном пути заключаются во вмешательстве Российской Федерации. Тем не менее, дальнейшие попытки силового решения Абхазской проблемы могут превратить саму конфронтацию в конфликт с нулевой суммой, учитывая нынешние противоречивые тенденции в развитии Грузии и Абхазии.

Признание Российской Федерацией Абхазии и Южной Осетии в качестве независимых государств очень негативно отразилось на российско-грузинских отношениях. Августовская война 2008 года стала очередной отправной точкой в обострении ситуации на Южном Кавказе [11, с.45].

Присутствие Российской Федерации в регионе стало восприниматься в качестве попытки захвата новых геополитических сфер влияния [30, с.221].

Существенное отклонение политического курса Абхазии и Южной Осетии в сторону сближения с Российской Федерацией вызвало дискуссии о возможном референдуме по поводу включения данных территорий в состав России. Однако, премьер-министр Абхазии заявил, что несмотря на тесные экономические и политические связи с Российской Федерацией, Абхазия должна оставаться независимым и суверенным государством, продолжив добиваться международно-правового признания мировым сообществом [1].

Де факто государственность Абхазии и Южной Осетии в контексте геополитического кризиса на Южном Кавказе привела к отсрочке окончательного решения данных конфликтов на неопределенный срок. Однако, даже обладая всеми признаками государственности, Абхазия не может быть признана в качестве суверенного государства без надлежащего решения со стороны Грузии об отказе притязаний на данную территорию. В связи с этим возникают закономерные вопросы о дальнейших планах по урегулированию конфликта и определении статуса Абхазии в международном правовом поле.

Рассматривая специфику Приднестровского конфликта, стоит отметить, что основу конфронтации на современном этапе составляют не межэтнические противоречия, а проблема политической самоидентификации, учитывая неоднородную этническую структуру населения Приднестровья и Республики Молдова.

Противоречия между Приднестровьем и Молдовой развивались в контексте противоположных взглядов на дальнейшее политическое развитие. Также, в сравнении с Абхазским и Нагорно-Карабахским конфликтами, Приднестровский кризис представляет собой результат именно политических противоречий.

На начальных этапах наблюдаются схожие черты в создании автономных органов власти, а также военизированных групп. Вооруженное противостояние привело не только к разрушению инфраструктуры, но и к значительному числу беженцев, что сильно отразилось на демографической составляющей [28, с.246]. Тем не менее, спустя 25 лет после окончания вооруженной фазы конфликта, вооруженные силы непризнанной ПМР активно развиваются, что вызывает озабоченность у властей Республики Молдова, учитывая затяжной политический кризис в Приднестровском урегулировании. В то же время, в отличие от Нагорного Карабаха, ситуация в Приднестровье остается стабильной и всевозможные провокации пресекаются.

На данном этапе рассмотрение возможных вариантов урегулирования Приднестровского конфликта преждевременно, принимая во внимание нахождение Оперативной группы российских войск в Приднестровском регионе Республики Молдова (ОГРВ), что мешает построению конструктивного диалога по реинтеграции Приднестровья в составе Молдовы и противоречит конституции, а именно нарушает положение о нейтральном статусе Республики Молдова в соответствии с решением Конституционного суда Республики Молдова от 2 мая 2017 года [34].

Процесс формирования признаков государственности Приднестровья был комплексным, поскольку включал в себя не только формирование государственных органов власти, вооруженных сил и сил правопорядка, но также частью процесса являлось создание прочной идеологической базы на основе самоидентификации жителей Приднестровья в качестве граждан независимого государства, не являвшегося частью Республики Молдова.

Формирование так называемой приднестровской идентичности с 2000-го года представляло собой отход от советского прошлого и поиск новой политической основы для самоидентификации. Со временем отказ от некоторых атрибутов СССР в Приднестровье позволил выстроить основу для политического вектора на сближение с Россией, вокруг которого происходит формирование идеи государственности непризнанной ПМР [14, с.89].

Основными тезисами построения Приднестровского государства на сегодняшний день являются симбиоз и мирное сосуществование русских, молдаван и украинцев на территории Приднестровья, пропаганда патриотизма в контексте принадлежности к Приднестровью и ее политической независимости, а также сближение с Российской Федерацией в рамках реализации геополитических проектов Евразийского пространства [4, с.63]. Реализация подобного проекта является приоритетом внутренней политики властей Приднестровья и на современном этапе, учитывая геополитические изменения в регионе. Однако, на сегодняшний день, подобные идеи, внедряемые как политическими кругами, так и средствами массовой информации, воспринимаются с определенной критикой, учитывая развитие доступа к альтернативным источникам информации через интернет.

17 сентября 2006 года на территории Приднестровья прошел референдум. Сам факт проведения подобного референдума среди населения непризнанного государственного образования является нарушением международно-правовых норм и фактически считается одним из переломных моментов в переговорном процессе по Приднестровскому урегулирова-

нию. На референдум 2006 года среди населения Приднестровья были вынесены два вопроса:

- 1) Необходимо ли дальше продолжать курс на независимость Приднестровья с последующим присоединением к Российской Федерации;
- 2) Считается ли возможным отказ Приднестровья от независимости в пользу Республики Молдова [22].

На первый вопрос утвердительно ответили 97,1% граждан, на второй вопрос утвердительный ответ дали только 3,4% приднестровцев, участвовавших в голосовании. Результаты данного референдума стали прямым сигналом того, насколько неэффективной была политика Республики Молдова по реинтеграции Приднестровья [21].

Сепаратистские тенденции в совокупности с построением государственной идентичности схожи с подобными процессами в других непризнанных республиках. Пророссийская направленность пропаганды на территории Приднестровья обеспечивает прочный фундамент для укрепления сепаратизма внутри непризнанной республики.

Формирование национальных интересов Приднестровья происходит не только на уровне политических элит, но и на уровне гражданского общества, учитывая полное отторжение возможных идей об отказе от независимости Приднестровья. Такие меры, как экономическая блокада и оказание политического давления на Приднестровье не проявили свою эффективность в контексте решения Приднестровского вопроса в пользу Республики Молдова, в связи, с чем необходимо сменить саму концепцию урегулирования и основываться на так называемой “мягкой силе” для преодоления противоречий и осуществления реинтеграции Приднестровья [6, с.193].

В связи с вышеизложенным, наблюдаются различия во взглядах по поводу эффективности миротворческой миссии в Приднестровье. С одной стороны, миротворцы в Приднестровье считаются залогом мира и стабильности в регионе, с другой стороны они воспринимаются в качестве прямой угрозы нейтралитету Республики Молдова и должны быть заменены на миротворческую миссию с международным мандатом [8]. Противопоставление интересов Республики Молдова и непризнанной ПМР по поводу осуществления миротворческой операции в Приднестровье следует расценивать как один из главных аспектов в Приднестровском урегулировании.

Концепции по решению Приднестровской проблемы, выдвигаемые как сторонами конфликта, так и посредниками при переговорах, на сегодняшний день представляют целый спектр возможных вариантов урегулирования, однако, их реализация зависит от согласия сторон пойти на возможные уступки. Не менее важна и роль посредников в урегулировании,

учитывая оказываемое политическое давление на стороны конфликта в рамках переговорного процесса.

Важным посредником в урегулировании Приднестровского конфликта, является Европейский Союз, участие которого заключается не только в посредничестве при переговорном процессе, но и в финансировании различных программ для консолидации обоих берегов Днестра и построения конструктивного диалога на основе общих интересов по достижению мира и стабильности в регионе.

Деятельность ЕС в Приднестровском урегулировании активизировалась, начиная с 2003 года. На данном этапе стали предприниматься значительные шаги для построения переговорной платформы и формирования концепции по урегулированию, согласно которой необходимым элементом был консенсус между сторонами конфликта в контексте будущего государственного устройства, при котором будет сохранена территориальная целостность Республики Молдова. В частности, значительный вклад в данном направлении внесла “Венецианская комиссия”, целью которой было предложить условия по реинтеграции Приднестровья на основании предоставлении специального статуса для Приднестровья в составе Республики Молдова [16, с.63].

Следует также отметить деятельность ЕС в организации различных программ для объединения берегов Днестра по экономическим и социальным аспектам. Наиболее значимой является программа “Поддержка мер по укреплению доверия”, финансируемая ЕС, в рамках которой было осуществлено множество инфраструктурных и социальных проектов при взаимодействии обоих берегов Днестра [37]. Таким образом, в процессе посредничества при урегулировании Приднестровского конфликта реализована не только политическая составляющая, но и стратегия “мягкой силы” Европейского Союза.

Переговорный формат “5+2” по урегулированию Приднестровского конфликта является на данный момент одной из немногих переговорных платформ, где стороны конфликта пытаются достигнуть консенсуса с участием посредников и получением необходимых консультаций. Данный переговорный формат был сформирован в 2005 году, когда к переговорам присоединились ЕС и США в качестве наблюдателей. В рамках переговоров в формате “5+2” было предложено множество методов урегулирования Приднестровского конфликта, в том числе и проект о федерализации Республики Молдова.

Первый раунд переговоров в формате “5+2” был организован 27-28 октября 2005 года и не привел к каким-либо существенным результатам. Второй раунд переговоров был назначен на 15-16 декабря 2005 года, где стороны договорились о сотрудничестве с ОБСЕ в контексте решения кон-

фликта и инспектирования вооружений на территории Приднестровья. Однако данные договоренности были лишены конкретики. Третий и четвертый раунды переговоров в формате “5+2” также не увенчались успехом, что привело к полной стагнации в переговорном процессе, учитывая демонстративный бойкот переговоров представителями Республики Молдова [33, с.33].

Несмотря на значительные противоречия, стороны конфликта пытаются возобновить переговоры по Приднестровскому урегулированию в существующем формате. В особенности это связано с обострением политических противоречий, вызванных нестабильностью в регионе. Необходимость обеспечения безопасности и предотвращения возобновления вооруженной фазы конфликта возникает из-за кризиса на Украине. В итоге, новоизбранные президенты Республики Молдова и Приднестровья договорились о возможном возобновлении дискуссий в формате “5+2” в 2017 году после продолжительного перерыва [25].

Однако, периодически данный переговорный формат подвергался значительной критике, учитывая стагнацию всего процесса урегулирования, провоцируемого сторонами конфликта. При этом, возникают проблемы при попытке реализации самого формата переговорного процесса в контексте давления посредников на стороны конфликта с целью склонить их к взаимовыгодному консенсусу.

Последний раунд переговоров в формате “5+2”, который был организован в июне 2016 года, показал, что все еще сохраняется неопределенность в дальнейших перспективах реинтеграции Приднестровья [32, с.8]. Политика так называемых “малых шагов” в итоге может привести в тупик, где необходимо будет обеспечить условия полной автономизации Приднестровья и частичного признания, что является неприемлемым для сохранения территориальной целостности Республики Молдова.

Миротворчество на постсоветском пространстве не до конца выполняет свои прямые задачи, являясь инструментом геополитического влияния в руках Российской Федерации. Учитывая сложившуюся геополитическую ситуацию, наблюдаются различные взгляды на эффективность операций по поддержанию мира на пространстве СНГ. В связи с этим, возникает необходимость по реконфигурации существующих миротворческих миссий на постсоветском пространстве и создании новых механизмов международного миротворчества.

Библиография:

1. Абхазия не намерена проводить референдум о присоединении к России. Информационное агентство РИА Новости. 10.06.2016,

- <https://ria.ru/world/20160610/1445419495.html#ixzz4BADby7m7> (Посещено: 21.03.2017)
2. Аванесян А. Влияние косовского прецедента на судьбу Абхазии и Южной Осетии. // Теория и практика общественного развития. 2013. №9, с.216-218.
 3. Бабаян К. Мадридские принципы нагорно-карабахского урегулирования. // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2014. №2, с.121-129.
 4. Басова Д. Многоуровневая идентичность Приднестровья как модель построения государства для современной Молдавии. // Сравнительная политика. 2015. №4 (21), с.62-66.
 5. Большаков А., Зазнаев О. Эффективность миротворческой деятельности России на постсоветском пространстве: опыт и перспективы ОДКБ. // ВЭПС. 2011. №3, с.107-111.
 6. Ватаман А. Формирование и реализация национальных интересов Приднестровья. // Власть. 2016. №2, с.192-197.
 7. Вергузь А. Миротворческая операция в Приднестровье решающий фактор поддержания мира и стабильности в регионе. // Армия и общество. 2012. №3 (31), с.51-54.
 8. Виноградов Д. Российские миротворцы в Приднестровье: оккупанты или спасители? Информационное агентство РИА Новости. 31.07.2012, <https://ria.ru/ocherki/20120731/713502217.html> (Посещено: 28.03.2017)
 9. Демираг Й. Перспективы мира и стабильности на Южном Кавказе. // Центральная Азия и Кавказ. 2006. №4 (46), с.118-127.
 10. Донай Л. Абхазия и Южная Осетия: функционирование непризнанных государств. Взгляд на проблему с позиций Запада, попытка редефиниции термина «Государство». // PolitBook. 2014. №4, с.52-76.
 11. Дурсунов Р. Международно-правовой статус Абхазии и Южной Осетии. // Кавказ и глобализация. 2012. №4, с.42-48.
 12. Загорский А. Миротворчество и международное управление региональной безопасностью. - Москва: ИМЭМО РАН, 2015.
 13. Колобов О., Коротышев А., Минаев Н. Участие Организации Объединенных Наций в постконфликтном урегулировании в Абхазии и Южной Осетии: оценки эффективности. // Вестник ННГУ. 2011. №5-1, с.255-259.
 14. Колосов В., Заяц Д. Молдова и Приднестровье: национальное строительство, территориальные идентичности, перспективы разрешения конфликта. // Вестник Евразии. 2001. №1, с.88-122.
 15. Маркедонов С. Турбулентная Евразия: межэтнические, гражданские конфликты, ксенофобия в новых независимых государствах постсо-

- тского пространства. - Москва: Московское бюро по правам человека, Academia, 2010.
16. Михайлов С. Политика Европейского Союза в отношении Молдавии и Приднестровского урегулирования: институциональный и национальный аспекты. // Проблемы национальной стратегии №2, 2013. с.60-77.
 17. Никитин А. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты. // Вестник МГИМО. 2010. №4, с.234-244.
 18. Офлаз Б. Роль международных организаций в решении проблемы Нагорного Карабаха. // Известия РГПУ им. А.И.Герцена. 2013. №160, с.187-195.
 19. Петрова С. Развитие процесса суверенизации Нагорно-Карабахской Республики в современных политических условиях. // Теория и практика общественного развития. 2011. №6, с.167-170.
 20. Пономарёв В. Социально-политические причины возникновения межэтнического конфликта в Нагорном Карабахе и вокруг него в конце 1980-х начале 1990-х гг.: исторический аспект. // Вестник КемГУ. 2011. №2, с.33-39.
 21. Результаты референдума о независимости Приднестровской Молдавской Республики 17 сентября 2006 года. ЦИК ПМР. 14.07.2014, <http://www.cikpmr.com/index.php/o-vyborakh-i-referendumakh/informatsiya-o-referendumakh/item/211-rezultaty-referenduma-17-sentyabrya-2006-goda> (Посещено: 27.03.2017)
 22. Референдум в Молдове признан состоявшимся. Информационное агентство РИА Новости. 17.09.2006, <https://ria.ru/politics/20060917/53970777.html> (Посещено: 27.03.2017)
 23. Сазонова К. Роль операций по поддержанию мира в современной структуре миротворчества Организации Объединенных Наций. // Вестник ЗабГУ. 2008. №2, с.34-39.
 24. Сидди М. Абхазия, Косово и право на отделение. // Центральная Азия и Кавказ. 2011. №1, с.72-82.
 25. Тирасполь и Кишинев договорились о созыве встречи в формате 5+2. Информационное агентство Sputnik Moldova. 30.03.2017, <https://ru.sputnik.md/moldova/20170330/11906588.html> (Посещено: 02.04.2017)
 26. Тужба Э. Международные организации в Абхазии: цели и основные направления деятельности. // Теория и практика общественного развития. 2011. №1, с.128-130.

27. Цуканова О. Роль России в процессе урегулирования молдово-приднестровского конфликта. // Пробелы в российском законодательстве. 2010. №4, с.294-297.
28. Цуканова О. Этапы молдово-приднестровского конфликта. // Пробелы в российском законодательстве. 2011. №2, с.246-249.
29. Чантуридзе Л. Глобализация региональных конфликтов: будущая война за Нагорный Карабах. // Центральная Азия и Кавказ. 2009. №6 (66), с.28-37.
30. Шелест А. Грузино-российский конфликт и его последствия для энергетических проектов и безопасности в Черноморско-Каспийском регионе. // Центральная Азия и Кавказ. 2009. №4-5 (6465), с.218-227.
31. Ямчук А. «Доклад Брахими» в контексте реформирования миротворческой деятельности ООН. // *Studia Humanitatis*. 2013. №3.
32. Berbeca V. Perspectivele soluționării conflictului Transnistrean în contextul schimbărilor regionale. - Chișinău: Discussion papers, IDIS Viitorul, Decembrie 2016.
33. Boțan I. Procesul de negocieri ca modalitate de amânare a soluționării problemei. // *Moldova –Transnistria: Eforturi comune pentru un viitor prosper. Procesul de negocieri*. - Chișinău: Editura „Cu drag”, 2009. p.33-38.
34. Hotărâre nr.14 din 02.05.2017 privind interpretarea articolului 11 din Constituție (neutralitatea permanentă) (Sesizarea nr.37b / 2014). Curtea Constituțională a Republicii Moldova, <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=613&l=ro> (Vizitat: 20.03.2017)
35. Solomon C., Gumeniuc A. Conflictul transnistrean și procesul de negocieri în formatul «5+2». // *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)*. – Chișinău, USM, 2008. №3. p.183-188.
36. Țăranu A., Gribincea M. Conflictul transnistrean. Culegere de documente și materiale. Vol.I (1989-1993). - Chișinău, 2012, Vol.II (1994-2002). – Chișinău, 2013, Vol.III (2003-2006). - Chișinău, 2014; Vol.IV (2007-2012). - Chișinău, 2014.
37. Transnistria: Evoluția unui conflict înghețat și perspective de soluționare. - București: Institutul “Ovidiu Șincai”, 2005.
38. Bellamy A., Williams P., Griffin S. *Understanding peacekeeping: Second edition*. - Cambridge. Polity Press. 2010.
39. Cornell S. *The Nagorno-Karabakh Conflict*. Report no.46. Department of East European Studies, Uppsala University. 1999.
40. Support to Confidence Building Measures Programme (III). UNDP Moldova Official Web-site, <http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/inc>

- lusive_growth/proiecte-finalizate/confidence-building-measures-programme-.html (Visited: 27.03.2017)
41. United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines. - New York: UN Secretariat, 2008.

10.10.2017

СИСТЕМА ИННОВАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: АЛГОРИТМ ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Василий САКОВИЧ

Республика Молдова, Кишинев, Государственный институт международных отношений Молдовы

Доктор хабилитат политических наук, профессор

E-mail: 113vs@mail.ru

Актуальность темы, заявленной в названии статьи, объясняется тем, что современная теория обеспечения национальной безопасности не учитывает в полной мере современные процессы инновационного развития, не дает ответ на то, как поддержать устойчивый экономический рост и безопасное развитие в ходе процесса формирования инновационной экономики.

В данной статье по результатам собственных исследований автор разработал методологически-теоретические основы и практических подходы к обеспечению и функционированию нового вида безопасности в период инновационного развития – инновационной безопасности, которая является неотъемлемой частью национальной безопасности. Предлагаемый автором алгоритм формирования Системы инновационной безопасности в условиях формирования инновационного развития, по сути, является одним из элементов национальной Стратегии формирования инновационного развития. Делается вывод о том, что система обеспечения инновационной безопасности, при формировании инновационной экономики, имея относительную самостоятельность, должна функционировать во взаимодействии с системой обеспечения национальной безопасности и с государством в целом.

Ключевые слова: инновационная безопасность, инновационное развитие, национальная безопасность, национальные интересы.

The relevance of the topic announced in the title of the article, due to the fact that the modern theory of national security does not fully take into account the current processes of innovative development, does not give answer how to maintain sustained economic growth and sustainable development in the process of formation of innovative economy.

In this article the results of own research, the author has developed a methodologically-theoretical foundations and practical approaches to the provision and operation of a new kind of safety in the period of innovative development, innovative security, which is an integral part of national security. The algorithm of formation of System of innovative security in the conditions of for-

mation of innovative development, which, in fact, is one of the elements of the national Strategy of innovative development. It is concluded that the system ensure security innovation, the formation of the innovation economy, having a relative autonomy, must work in tandem with the system of national security and with the state as a whole.

Key words: innovative security, innovative development, national security, national interest

Категория инновационной безопасности как структурный элемент национальной безопасности является комплексной [4-11], и потому ее необходимо рассматривать как систему, основывающуюся на следующих положениях и принципах:

1. *основополагающих обобщенных теоретических* положениях национальной безопасности;

2. *общесистемных принципах* инновационной безопасности, с помощью которых происходит регулирование процесса обеспечения безопасности (системность и комплексность развития, баланс и защищенность интересов, локальность и глобальность отражения угроз, соответствие национальным, политическим, социально-экономическим, инновационным особенностям, легитимизация институтов безопасности, законность);

3. *основных принципах инновационных преобразований*, которые предусматривают, что «движение к экономике знаний требует обновления во всех сферах общественной жизни, обогащения мировым опытом концептуальных основ социально-экономических систем (СЭС) функционирующих в методологически новом инновационном формате, а также модернизация структурно-функциональных комплексов с акцентом на инновационном механизме (совокупность движущих сил) развития» [14, с.89; 1-3].

Системный подход предполагает, что в каждой оптимально организованной системе, в том числе и системе инновационной безопасности, должны быть внутренние механизмы саморегулирования и саморазвития. Исторический опыт показывает, что попытки организовать систему и управлять ею без учета или вопреки этим механизмам приводят к неэффективности или даже деградации и разрушению системы. Управление лишь тогда эффективно, когда управляющее воздействие из «Центра» служит дополнением энергии саморазвития и внутреннего саморегулирования системы. В прогрессивно развивающихся системах отчетливо прослеживается наличие таких механизмов, которые позволяют системе помимо усилий централизованного управления, действовать автоматически.

Система инновационной безопасности, как элемент стратегии инновационного развития должна включать следующие структурные элементы методологии обеспечения:

- научно-методические основы инновационной безопасности;
- концепцию инновационной безопасности;
- политику и стратегию инновационной безопасности;
- средства, методы, инструменты и технологии обеспечения инновационной безопасности.

При определении *политики инновационной безопасности* следует отталкиваться от специфики инноваций и инновационной деятельности как ключевого фактора современного социально-экономического развития, активно влияющего на развитие науки, техники, современных технологий, состояние производства и экономики в целом, а также от содержания комплексного понятия «*инновационная система*», которое отражает уровень инновационного развития конкретной страны или региона. Под инновационной системой мы понимаем целостную совокупность взаимодействующих социальных институтов и организаций, способствующих превращению научных знаний в новые инновационные виды конкурентоспособной продукции и услуг.

Основным инструментом реализации политики инновационного развития является Система инновационной безопасности, выступающая как целостная система, имеющая сложноорганизованную структуру с различными компонентами (элементами). В качестве важнейших элементов Системы выступают: субъект с его целями, мотивами, потребностями, интересами, ценностями, знаниями и навыками, объект, предмет, цель, результат деятельности. В Системе инновационной безопасности определяется цели инновационного развития, основные направления обеспечения безопасности инновационного развития, содержатся характеристики национальных интересов, внешних и внутренних угроз, показателей и оценок предельных параметров и характеристик инновационных процессов, выход за пределы которых вызывает негативные последствия вплоть до разрушения инновационной системы и ее подсистем и целый ряд других вопросов по обеспечению устойчивого и безопасного инновационного развития на всех этапах формирования инновационной экономики.

В этой связи, процесс формирования системы инновационной безопасности должен соответствовать ряду требований:

Во-первых, Система инновационной безопасности должна быть выражена как модель стратегического управления инновационными процессами в форме схемы-алгоритма, включающей последовательность организационно-управленческих мероприятий по достижению стратегических задач инновационного развития на основе включенного в нее механизма по обеспечению инновационной безопасности – эффективного управления рисками.

Во-вторых, система инновационной безопасности инновационного развития должна включать совокупность классических этапов стратегического планирования и управления (анализ, целеполагание, выбор стратегии, реализация стратегии, контроль, оценка эффективности и корректировка), адаптированных к задачам обеспечения безопасности инновационного развития.

В-третьих, система инновационной безопасности на всех стадиях инновационного развития должна органично сочетать в себе инструментально-методические элементы – систему сбалансированных показателей инновационного развития и уровня обеспечения инновационной безопасности в соотношении с критическими, пороговыми значениями.

На основе сформулированных теоретико-методологических требований к системе инновационной безопасности, а также выделенных нами принципов и методов безопасного инновационного развития, автором предлагается практическая модель формирования Системы инновационной безопасности инновационного экономического развития со следующим алгоритмом действий:

Этап 1. Стратегический анализ

- Сбор, обработка, накопление информации, анализ, оценка информации о социально-экономическом развитии страны, оценка предрасположенности к инновационному развитию и путях инновационного развития, возможных угрозах, вызовах и рисках, инструментах и методах их нейтрализации в рамках системы инновационной безопасности; оценка инновационного потенциала и климата; оценка институциональной среды; анализ ресурсного потенциала инновационных преобразований;

- выделение, систематизация национальных интересов инновационного развития; определение возможных внешних и внутренних вызовов, угроз и рисков достижения целей инновационного развития, национальной инновационной системе; оценка внешних угроз; оценка внутренних угроз; оценка возможных угроз от самой инновационной системы. Данная составляющая этапа стратегического анализа предполагает изучение ключевых аспектов внутренней и внешней среды пространства инновационной безопасности, потенциально способных представлять угрозу для ее развития.

Этап 2. Целеполагание

- разработка долгосрочных, среднесрочных, краткосрочных целей и программ инновационного развития, определение сил, ресурсов, сроков, последовательности действий, определение инструментов и механизмов достижения цели инновационного развития, реализации национальных ин-

тересов; разработка индикаторов и критических показателей системы инновационной безопасности и системы отражения внешних и внутренних угроз;

- определение критериев и параметров (количественных и качественных) национальной инновационной системы, отвечающих требованиям инновационной безопасности; определение механизмов и мер идентификации угроз инновационной безопасности и их носителей; характеристика областей их проявления (сфер локализации угроз); установление основных субъектов угроз, механизмов их функционирования, критериев их воздействия на формируемую национальную инновационную систему; разработка методологии прогнозирования, выявления и предотвращения возникновения факторов, определяющих возникновение угроз инновационной безопасности, проведения исследований по выявлению тенденций и возможностей развития таких угроз;

- целеполагание стратегии инновационного развития и обеспечение достаточного уровня инновационной безопасности можно определить исходя из предложенной нами системы «базового интегрального индекса инновационной безопасности». В свою очередь интегральные коэффициенты угроз образуют систему критических пороговых индикаторов, которые могут использоваться при прогнозировании – разработке научно обоснованного прогноза о возможных изменениях внутренних и внешних факторов при формировании инновационной экономики, состояниях инновационной безопасности, ее подсистем, альтернативных путях и сроках ее трансформации и модернизации.

Этап 3. Моделирование

- Моделирование – формирование структурированного и систематизированного множества целей, интересов, угроз, факторов, которые наиболее полно будут характеризовать состояние безопасности на всех стадиях формирования инновационной экономики. Выбор из множества вариантов национальной модели инновационного развития экономики, выступающей в качестве государственного и общественного ориентира долгосрочного инновационного развития государства; определение национальных интересов в области инновационного развития экономики, отвечающих требованиям инновационной безопасности и обеспечивающих охрану важных условий жизнедеятельности личности, общества, государства на этапе формирования инновационной экономики. Определение основных функций государственных, образовательных, научных, производственных, общественных институтов на стадии формирования национальной инновационной системы и в области обеспечения инновационной безопасности. Определение критериев и параметров состояния и функционирования эко-

номики и социальной сферы, их пороговых значений, отвечающих требованиям инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики, с целью осуществления мониторинга и принятия решений. Определение методологии количественного анализа, системы количественных показателей и их пороговых значений для оценки состояния безопасности на всех стадиях формирования инновационной экономики;

Этап 4. Прогнозирование

- разработка методологии прогнозирования факторов, определяющих возникновение угроз инновационной безопасности, проведения исследований по выявлению тенденций и возможностей развития таких угроз;

- разработка научно обоснованного прогноза о возможных изменениях внутренних и внешних целей инновационного развития, интересов, угроз, факторов безопасности, об альтернативных путях и сроках их трансформации. Выявление опасностей и угроз инновационному развитию, определение их характеристик и оценок как совокупности критериев и причин, наносящих вред жизненно важным интересам личности, общества и государства; определение причин, тормозящих формирование инновационной экономики, подрывающих устойчивость социально-экономической системы, национальной инновационной системы и страны в целом в краткосрочной и среднесрочной (3–5 лет) перспективе.

- определение стратегических долгосрочных приоритетов обеспечения инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики, а именно: выбор стратегических инновационных направлений развития; развитие под эти приоритеты образования, науки, повышение уровня инновационной восприимчивости производства и сферы услуг, развитие инновационного маркетинга, определение стратегических подходов к обеспечению высокого уровня инновационной безопасности на всех этапах инновационных преобразований.

Данные приоритеты должны стать основой для разработки конкретных планов действий по перспективному инновационному развитию страны. В этом случае качественный рост экономики будет основан на модернизации и развитии инновационной инфраструктуры, человеческих ресурсов и укреплении институциональной базы, способствующих форсированному инновационному развитию страны; в числе приоритетов развития страны так же должны быть: вопросы социальной защищенности и консолидация общества, внутренней стабильности и сбалансированной внешней политики; экономический рост, базирующийся на открытой рыночной и инновационной экономике; здоровье и благополучие граждан.

Стратегия инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики должна рассматриваться как базовый документ для разработки отраслевых стратегий, доктрин или программ обеспечения безопасности применительно к конкретным сферам жизни общества.

Этап 5. Анализ и планирование мероприятий инновационной безопасности

- анализ и планирование сил, инструментов и механизмов, ресурсов, сроков, последовательности действий для достижения цели инновационного развития, реализации интересов и отражения внешних и внутренних угроз; разработка и утверждение в соответствии с установленной законодательной процедурой нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере инновационной безопасности при формировании инновационной экономики; планирование механизмов и инструментов обеспечения инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики, защиты жизненно важных интересов личности, общества, государства на основе эффективной организации государственной власти с учетом его правовых, экономических, административных и других возможностей, позволяющих выявлять угрозы (на основе мониторинга), определять их источники, прогнозировать нарастание угроз и последствий их воздействия, выявлять объекты защиты;

- планирование практических мероприятий по формированию инновационной экономики с дальнейшим переходом к системе инновационного развития;

- построение системы инновационной безопасности для функционирования в инновационной среде, характеризующейся высокой степенью неопределенности и повышенным риском;

- планирование путей достижения достаточного уровня инновационной безопасности, механизмов взаимодействия составляющих системы инновационной безопасности, инструментов координации деятельности структур инновационной безопасности и институтов, ответственных за отдельные направления безопасности, методов и инструментов действий, финансирование сектора инновационной безопасности и этапы реформирования системы инновационной безопасности в условиях перехода к инновационному развитию. В организационном плане Стратегия инновационной безопасности должна соотноситься с соответствующими национальными доктринами и концепциями инновационного развития, учитывать страновые условия и особенности инновационного развития и условий обеспечения инновационной безопасности.

- определение пространства инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики, которым является нацио-

нальная инновационная система, которую необходимо организационно оформить, внутренне структурировать на основе системности и целостности, общности принципов, а также на основе единого целеполагания;

- определение критериев и параметров (количественных и качественных пороговых значений) национальной инновационной системы, отвечающих требованиям его инновационной безопасности; разработка механизмов и мер идентификации угроз национальной безопасности и их носителей; характеристика областей их проявления (сфер локализации угроз); установление основных субъектов угроз, механизмов их функционирования, критериев их воздействия на формируемую национальную инновационную систему; формирование механизмов и мер инновационно-экономической политики, нейтрализующих или смягчающих воздействие негативных факторов; определение объектов, предметов, параметров контроля за обеспечением национальной безопасности в условиях формирования инновационной экономики.

- определение структуры стратегии инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики; увязка ее с конкретными стратегическими национальными приоритетами, которые формулируются в каждой конкретной стране исходя из национальных приоритетов инновационного развития с точки зрения обеспечения национальных интересов;

- планирование элементов и механизмов контроля и управления рисками инновационной безопасности: методологическая подсистема; структурная подсистема; процессная подсистема.

Этап 6. Организация исполнения, управление и регулирование

Основная функция Системы обеспечения инновационной безопасности:

1. *Обеспечение достижения целей инновационного развития*, стабильного функционирования социально-экономической системы, нормальной жизнедеятельности страны и защищенности интересов личности, общества и государства от угроз посредством:

- выявления угроз, выработки и реализации мер по их нейтрализации и предупреждению на всех этапах формирования инновационной экономики;

- нейтрализация угроз, исходящих от процессов, вызванных самой инновационной экономикой, которая на первоначальном этапе создает нестабильность в экономике и обществе;

- нейтрализация угроз, возникающих со стороны других государств, с более развитыми национальными инновационными системами.

- Реализация общесистемных инновационных преобразований экономики и общества в следующих направлениях: построение высокоэффективной, инновационной, социально ориентированной рыночной экономики с развитыми инновационными институтами и инновационной инфраструктурой, действенными механизмами государственного и рыночного регулирования и обеспечения безопасности процесса формирования и функционирования инновационной экономики;

- переход к новому постиндустриальному обществу с преимущественно V и VI технологическими укладами, инновационными производствами, с государственной и общественной системой формирования соответствующего человеческого капитала.

2. Поддержания в готовности сил и средств обеспечения инновационной безопасности.

- развитие человеческого потенциала на основе совершенствования систем образования, науки, здравоохранения и других сфер, влияющих на гармоничное развитие личности; повышение уровня инновационности экономики и роста ее конкурентоспособности; создание необходимой законодательно-правовой базы инновационного развития, создание основ для формирования новой модели инновационной экономики, совершенствования институционального аппарата, обеспечения безопасности страны;

- создание зрелых институтов инновационно-рыночной экономики, активизация структурных преобразований, способствующих формированию инновационной экономики, расширения участия частного бизнеса в инновационных процессах, широкого внедрения достижений науки и техники, ускорения интеграционных процессов с зарубежными странами с целью формирования совместного инновационного пространства.

3. Управления силами и средствами обеспечения безопасности.

- пользование полученной на предыдущих этапах информации – для принятия субъектом решений, организации деятельности – для достижения поставленных краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей инновационного развития. Организация исполнения программ в сфере безопасности инновационного развития – формирование и доведение необходимой информации до исполнителей, установление соответствующих отношений между ними, осуществление конкретных, последовательных, системных действий для материализации принятых решений.

- Регулирование процесса обеспечения инновационной безопасности следующими *методами* [9, с.268-269]:

- целевое финансирование инновационных проектов;
- государственные заказы на инновационную продукцию;

– льготное налогообложение, предоставление исследовательского и инвестиционного налогового кредита, снижение налога на прирост инновационных затрат, уменьшение налогооблагаемой прибыли на сумму стоимости приборов, оборудования, передаваемых научно-исследовательским и другим инновационным организациям, и т. д.;

– оказание содействия в получении льготных (по срокам погашения и по срокам и процентным ставкам) банковских кредитов;

– государственная поддержка финансового лизинга, осуществляемая в виде посреднических операций;

– государственное страхование рисков (венчурного) предпринимательства;

– субсидирование государственными структурами венчурных фирм в обмен на часть акций, которые могут обеспечить доход государства в случае успеха проекта;

– стимулирование *франчайзинга* как одного из способов распространения нововведений, основанного на праве создания предприятия, которому предоставляется нововведение на определенный период;

– информационная и маркетинговая поддержка;

– государственное стимулирование трансфера технологий;

– государственная поддержка структур, обеспечивающих самовоспроизводство инновационных механизмов;

– координация действий всех участников научно-инновационного цикла;

– координация действий всех участников системы обеспечения инновационной безопасности на протяжении всего инновационного цикла;

Одним из важнейших направлений обеспечения гарантированной инновационной безопасности является внедрение инновационного политико-правового механизма, позволяющего актуализировать взаимодействие эффективного государственного регулирования и уровня национального управления.

• Предотвращение выхода в критические зоны в условиях инновационного развития составляет важнейшую задачу инновационной безопасности. При этом необходимо учитывать, что в случае формирования инновационной экономики рост упорядоченности существующей экономической системы имеет предел, при приближении к которой ее адаптация к внешней среде уменьшается. Воздействия инновационных структур начинают разрушать организацию существующей экономической системы, она становится неустойчивой, в системе возрастает хаос, в нем «погибают» нежизнестойкие элементы системы. А это приводит к ее реорганизации, в результате чего утверждается уже другой – инновационный порядок, новое соотношение в ней порядка и хаоса. Он предполагает выработку комплек-

са образовательных, научных, экономических, научно-технических, научно-технологических, социальных, геополитических, правовых и иных мер, создание условий безопасного развития, обеспечивающих: динамику формирования инновационной сферы без ущерба экономическому росту, предусматривающую функционирование экономики в условиях экономических кризисов; внутреннюю и внешнюю защищенность экономики от дестабилизирующих воздействий или угроз в условиях формирования инновационной экономики; конкурентоспособность страны в этих условиях (особенно на первоначальном этапе инновационных преобразований) на мировых рынках и устойчивость ее финансового положения; достойные условия жизни граждан страны; гармоничное и устойчивое развитие личности.

Этап 7. Мониторинг процесса формирования национальной инновационной системы, инновационной экономики, уровня обеспечения инновационной безопасности.

- строительство любой безопасности всегда начинается с мониторинга инновационного развития, возникающих при этом опасностей и угроз в текущем, оперативном и стратегическом плане с обязательным определением их источника; мониторинг рисков инновационной безопасности и оценка эффективности функционирования Стратегии инновационного развития и Системы инновационной безопасности;

- в современных условиях обеспечение инновационной безопасности – одно из условий стабильности и эффективной жизнедеятельности общества, его способности к поступательному развитию и совершенствованию и обеспечивается не в последнюю очередь повышением научно-технологической составляющей функционирования всех ее сфер, развитием интеллектуального капитала, высоким уровнем конкурентоспособности. Главная задача, которую в этой области должны решать наука, технологии и образование заключается в обеспечении поступательного социально-экономического развития страны. Для этого требуется постоянно *проводить мониторинг* мирового уровня развития всех областей жизни, в первую очередь науки и технологий как основы всех прочих направлений развития;

- формирование предложений по корректировке инновационной политики, институциональных преобразований и необходимых механизмов и инструментов инновационной безопасности, устраняющих или нейтрализующих воздействия, подрывающие устойчивость экономики в условиях инновационных преобразований.

Этап 8. Контроль

Контроль – комплекс мер наблюдения за подготовкой, принятием и выполнением принятых решений на всей стадии инновационного развития и формирования инновационной экономики, в ходе которого осуществляется сбор, анализ, обобщение, оценка информации о состоянии национальной инновационной системы относительно цели инновационного развития в процессе реализации управленческих решений.

- Контроль за функционированием системы инновационной безопасности, в ходе которого осуществляется анализ инновационного развития, оценка угроз состоянию инновационной системы и оценка эффективности принятых мер по их нейтрализации;

- контроль за соблюдением национального законодательства при реализации планов и программ инновационного развития и обеспечения инновационной безопасности;

- принятие мер и координация деятельности по противодействию угрозам инновационному развитию, локализации и ликвидации их последствий;

- принятие решений и обеспечение условий для реагирования на возникшие угрозы;

- Совершенствование системы обеспечения инновационной безопасности.

Система контроля призвана обеспечить слаженную работу всех элементов системы инновационной безопасности, повышение их результативности и поиск оптимального процесса развития как системы безопасности, национальной инновационной системы, так и процесса по формированию инновационной экономики.

Этап 9. Обеспечение (материально-техническое, финансовое, информационное, правовое и др.) деятельности системы инновационной безопасности:

- совокупность мероприятий государства, направленных на мобилизацию материально-технических, финансовых, информационных и др. ресурсов, их распределение и перераспределение для выполнения государством программ инновационного развития – долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных, обеспечения инновационной безопасности. Важнейшее место среди этих мероприятий принадлежит правовой регламентации форм и норм финансовых отношений. Задачей Системы является эффективное использование наличных ресурсов для достижения основной цели – создание безопасных условий инновационной модернизации национальной экономики;

- важным ресурсом инновационной экономики и Системы инновационной безопасности являются знания. Причем, в отличие от других ак-

тивов инновационная знаниевая информация не уничтожается, а приращается в процессе ее использования;

– основные положения Системы инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики определяют объекты, индикаторы, угрозы и опасности, инструменты и механизмы их предотвращения или минимизации в рамках реально существующих *ресурсных возможностей*.

Система обеспечения инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики ранжируется в следующем метало-гическом порядке:

- выработка стратегии и тактики обеспечения безопасности;
- защита и поддержание жизнедеятельности национальной инновационной системы, ее элементов, которые включают науку, образование, подготовку кадров, обеспечение финансированием, ресурсами – материально-техническими, кадровыми и информационными;
- выделение и систематизация национальных интересов инновационного развития, определение приоритетов; мониторинг реальных и потенциальных угроз, возникающих в процессе формирования инновационной экономики, прогнозирование их развития; устранение дестабилизирующих факторов; формирование правового поля для построения, функционирования и прогрессивного развития системы инновационной безопасности;
- долгосрочное, среднесрочное, краткосрочное планирование мероприятий по обеспечению инновационной безопасности;
- оценка эффективности деятельности Системы инновационной безопасности;
- защита национальных интересов при вхождении в мировую инновационную систему и участии в международных инновационных программах.

Важным для эффективного функционирования Системы является ее *оценка уровня обеспечения*, реализуемая на базе качественных индикаторов и количественных характеристик – научных, образовательных, инновационно-технологических, инновационно-технических, макроэкономических, демографических, внешнеэкономических, экономических и *обратная связь*, для чего конструктивно в проекте организации Системы осознанно закладываются соответствующие механизмы, возможности и условия, в противном случае она будет работать вхолостую.

Таким образом, эффективность Системы инновационной безопасности зависит от совершенства ее структуры и добротности составляющих ее деталей, от уровня взаимодействия между ее элементами и структурными подразделениями, которое понимается в науке как «воздействие объектов

друг на друга, их взаимная обусловленность» [12, с.89], от способности к постоянному развитию, которое традиционно понимается как движение от низшего к высшему, от простого – к сложному, от менее совершенного к более совершенному; от развития человека в его образовательном, духовном и телесном измерении, осознании самоценности человеческого существования [13, с.319]; от целостности инновационного развития. Причем, любая модель инновационного развития и Система обеспечения инновационной безопасности может эффективно функционировать только в экономически рыночных и общественно демократических условиях.

Предложенные теоретико-методологические и прикладные положения Системы инновационной безопасности в условиях формирования инновационной экономики дают возможность сформулировать четкую государственную политику в инновационной сфере, выраженную в категории «инновационная безопасность».

Литература

1. Богдан Н.И. Инновационная динамика: глобальные тенденции, состояние и перспективы Беларуси. // Белорусский экономический журнал. – Минск, 2012. №1. с.30-43.
2. Берченко Н.Г., Богдан И.И., Булко О.С., Вертинская Т.С. Головатюк В.М., Гончаров В.В., Денисюк В.А., Сенченко В.В., Соловьев В.П. Инновационное развитие регионов Беларуси и Украины на основе кластерной сетевой формы. – Минск: Беларуская навука, 2015.
3. Бурмистров Т.В. Проблемы инновационной безопасности российской экономики, http://www.igpr.ru/library/burmistrova_tv_problemy_innovacionnoj_bezopasnosti_rossijskoj_jekonomiki (дата доступа – 30.09.2015 г.).
4. Сакович В.А. О повышении роли государственного управления в трансформирующихся государствах в условиях глобализации и интеграции. // Материалы Междунар. научно-практической конференции «Публичное управление трансформирующихся государств в контексте процессов глобализации и интеграции». (Кишинев, 5-6 апреля 2005 г.). – Кишинэу, 2005. с.39-46.
5. Сакович В.А. Вызовы и угрозы, опасности и сложности формирования инновационной экономики и обеспечения инновационной безопасности. // «Impactul politicii externe asupra interesului național» Materiale conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău, 15 mai 2015. – Chișinău. 2015, с.55-76.
6. Сакович В.А. Национальная безопасность Республики Молдова в контексте современных процессов глобализации и интеграции: теория, методология, прикладной анализ. – Кишинев, 2016.

7. Сакович В.А. Вызовы и угрозы, возникающие в ходе формирования инновационной экономики. // «Труд. Профсоюзы. Общество». – Минск: МИТСО, 2016. №4 (54). с.32-38.
8. Сакович В.А. Инновационная безопасность как основа национальной безопасности. – Кишинев, 2017.
9. Сакович В.А., Бровка Г.М. Инновационная безопасность: отдельные аспекты методологии, теории, практики. – Минск: РИВШ, 2016.
10. Сакович В.А., Квилинкова Е. Н. Концепции и теории инновационного развития: политико-экономические аспекты. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). №4 (LXXV), 2016. – Chișinău, 2016, с.19-30.
11. Сакович В.А., Моисеенко Е.Г. Национальная безопасность: теоретико-методологический аспект. // Anuars tiintific. Vol.XI. – Chisinau, 2012. p.63-72.
12. Советский энциклопедический словарь. / Гл. ред. А.М.Прохоров. 4-е изд. - Москва: Советская энциклопедия, 1989.
13. Философия. / Под ред. Яскевич Я.С. - Минск: Вышэйшая школа, 2012.
14. Шимов В.Н. Крюков Л.М. Инновационное развитие экономики Беларуси: движущие силы и национальные приоритеты. - Минск: БГЭУ, 2014.
15. Sakovici V. Procesele globale in lumea modernă. – Chișinău, 2014.
16. Sakovici V. Securității inovaționale: aspecte teoretice. // Relații internaționale Plus. №1 (7). – Chișinău, 2015. p.23-31.
17. Sakovici V. Unele aspecte ale teoriei inovaționale și economiei inovaționale (Некоторые аспекты теории формирования инноваций и инновационной экономики). // Relații internaționale Plus. №1 (9). – Chișinău, 2016. p.68-81.

28.09.2017

COMPARTIMENTUL
BIBLIOGLOBUS & INFO

РЕЗУЛЬТАТЫ

Конкурса Международной Организации по Миграции за 2017 год на лучшую студенческую научную работу по вопросам миграции

В 2017 году на конкурс было представлено 16 работ: 11 работ с правого берега и 5 работ из Приднестровья. При этом в категории «Лиценциат» было представлено 5 работ, в категории «Магистратура» – 8 работ, в категории «Докторантура» – 3 работ.

Согласно Регламенту конкурса, в целях обеспечения равенства шансов участников, биографические данные участников конкурса были закодированы. Таким образом, эксперты получали и оценивали работы, не зная авторов. Каждый эксперт осуществлял оценку каждой работы в отдельности и выставлял оценки (максимальная оценка в соответствии с принятым Регламентом равна 35 баллам).

Оценки, выставленные каждым экспертом, суммировались по каждой работе, определялся средний балл каждой работы. Победителями были определены те работы (и авторы), которые получили наиболее высокие средние баллы по каждой категории.

ИМЕНА ПОБЕДИТЕЛЕЙ:

Категория «Лиценциат»

1-е место:

Анна ФУРТУНЭ, студентка факультета истории и философии Молдавского государственного университета, г.Кишинев.

Тема: Роль диаспоры как транснационального сообщества

2-е место:

АННА КУЗУЙОК, студентка факультета международных отношений, политических и административных наук Молдавского государственного университета, г.Кишинев.

Тема: Диаспора от концептуальной базы до явления современного общества.

3-е место:

Оксана ПОСТОЛАКИ, студентка факультета права и социальных наук Государственного педагогического университета «Алеку Руссо», г.Бельцы.

Тема: Некоторые текущие вопросы, касающиеся международной защиты прав беженцев.

Категория «Магистратура»

1-е место:

Виктория ГОРЯЙНОВ, магистрант, факультет международных отношений, политических и административных наук Молдавского государственного университета, г.Кишинев.

Тема: Роль диаспоры в XXI веке: практика взаимодействия государственных институтов Молдовы с диаспорой

2-е место:

Денис КОЧУРКОВ, магистрант Приднестровского государственного университета имени Т.Г.Шевченко, г.Тирасполь.

Тема: Политический, финансово-экономический и культурный потенциал диаспоральных объединений

3-е место:

Лилия МАНАСТЫРЛЫ, магистрант, факультет международных отношений Академии государственного управления Республики Молдова, г.Кишинев.

Тема: Классификация диаспор: научные и модернистские подходы

3-е место:

Владислав СОКОЛОВ, магистрант Приднестровского государственного университета имени Т.Г.Шевченко, г.Тирасполь.

Тема: Место и роль диаспоры в системе международных отношений

Категория «Докторантура»

1-е место:

Михай ЧЕБОТАРЬ, докторанд, юридический факультет Молдавского государственного университета, г.Кишинев.

Тема: Институты диаспоры, анализ международной практики и ситуации в Республике Молдова

2-е место:

Кристина КИРВАС, докторанд, Молдавская Экономическая Академия, г.Кишинев.

Тема: Эволюция потребностей молдавской диаспоры через пирамиду Маслоу и 7 диаспоральных конгрессов

3-е место:

Анатолие КОШЧУГ, докторанд, Университет Babes-Bolyai, г.Клуж (Румыния).

Тема: Транснациональные автострады: торговля поддержанными автомобилями в стране эмиграции.

П О З Д Р А В Л Я Е М !!!

1.12.2017

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.4(LXXIX), 2017

REVISTĂ ȘTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

Bun de tipar 12.12.2017. Formatul 70x100¹/₁₆.

Coli de tipar 16,5. Coli editoriale 13,6.

Tirajul 200 ex.