



ASPECTE INTRODUCATIVE: ACHIZIȚII PUBLICE ECOLOGICE ȘI ACHIZIȚII PUBLICE SUSTENABILE

Uliana SÎRBU,

lector universitar, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

REZUMAT

Achiziția publică are un rol important în economia și securitatea oricărui stat. Modul în care se comportă piața achizițiilor publice, prin urmare, direct sau indirect, influențează dezvoltarea statului și, în cele din urmă, bunăstarea cetățenilor.

Comunitatea Europeană a definit Achizițiile publice ecologice drept "un proces prin care autoritățile publice încearcă să achiziționeze bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului pe tot parcursul ciclului lor de viață în comparație cu bunurile, serviciile și lucrările cu aceeași funcție primară care sa fie procurate".

Cuvinte –cheie: achiziții publice ecologice, durabile, cheltuieli publice, protecția mediului.

INTRODUCTORY ASPECTS: GREEN PUBLIC PROCUREMENT AND SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT

Uliana SIRBU,

university lecturer, Institute of Criminal and Applied Criminology

SUMMARY

Public procurement has an important role in the economy and security of any state. The public procurement market, therefore, directly or indirectly, influences state development and, eventually, the well-being of citizens. The European Community has defined Green Public Procurement as "a process by which public authorities try to purchase goods, services and works with a low environmental impact throughout their life cycle...".

Keywords: Green public procurement, sustainable public procurement, public jobs, environmental protection, ecology.

Actuala criză economică prin care trec mai multe țări ale Europei, inclusiv Republica Moldova, a determinat ca șefii de state suverane să fie din ce în ce mai preocupați de cheltuielile publice.

Există o preocupare din ce în ce mai mare a pieței achizițiilor publice în ceea ce privește achiziționarea de bunuri și servicii pentru entitatea dată, având în vedere situația economică actuală prin care țara trece în prezent.

Importanța economică a achizițiilor publice la nivel european și global [1] este susținută de statistici [1].

Achiziția publică are un rol important, deoarece cu ajutorul ei se pot administra cât mai eficient finanțele publice, eficientiza transparența de investiții, bunuri, servicii, se asigură contractele publice în condițiile concurenței loiale.

Modul în care se comportă piața achizițiilor publice, prin urmare, direct sau indirect, influențează dezvoltarea statului și, în cele din urmă, bunăstarea cetățenilor.

Această problemă este deosebit de importantă, dacă este luat în vedere faptul că achizițiile publice implică adesea achiziționarea de bunuri și servicii sau construirea de infrastructuri de o importanță economică și socială deosebită care au un impact direct asupra dezvoltării statului.

Achizițiile publice reprezintă un instrument privilegiat pentru intervenția economică a statului și modul în care statul utilizează "puterea de cumpărare" ridică o serie de probleme.

Achizițiile publice nu pot fi indiferente față de schimbările sociale și de primatul respectului față de mediu, preocupări atât de în vogă în timpurile moderne.

În cadrul prezentei cercetări s-a constatat că, este necesară transpunerea noilor directive, care trebuie însoțite de prognoza normativă și de modernizarea instrumentelor APE. Având în vedere aceste considerente, **obiectivul principal** este să înțelegem dacă Moldova este și în ce sens este, în direcția achizițiilor

publice durabile (SPC), ca proces de achiziție care integrează simultan considerații de mediu, sociale și economice.

Deși beneficiile achizițiilor publice ecologice sunt larg recunoscute și CE a depus mult efort în promovarea sa, achizițiile publice ecologice rămân un instrument voluntar. În mod inevitabil, acest lucru subminează succesul și beneficiile potențiale ale acestui instrument. În această lucrare, vom analiza evoluțiile juridice ale achizițiilor publice ecologice și punerea lor în aplicare, în încercarea de a stabili dacă achizițiile publice ecologice pot fi văzute ca un proces de succes sau dacă este doar un concept gol. Mai mult decât atât, vom încerca să oferim potențial viitoarei dezvoltări care ar putea spori în continuare utilizarea achizițiilor publice ecologice de către autoritățile contractante în apelul lor pentru licitații publice.

Câteva dintre **obiectivele specifice** ale acestei lucrări pot fi enumerate după cum urmează:

1. să se observe importanța



achizițiilor publice și să se definească caracteristicile achizițiilor publice ecologice;

2. să se realizeze o analiză scurtă, dar relevantă a noilor directive;

3. să se efectueze o analiză interdisciplinară a realității moldave în ceea ce privește APE;

4. să se determine cursul viitor al APE în RM.

Așadar, **noutatea și originalitatea științifică** constă în includerea considerentelor sociale și ambientale când vine vorba de achizițiile publice și evidențierea unei traiectorii viitoare a APE.

În legătura cu cardul legislativ al achizițiilor publice, au fost citate și aduse drept suport argumentativ legislația Moldovei, legislația EU și diferite acorduri internaționale.

Materiale și metode aplicate: metoda observării, analizei și sintezei/documentară. Conceptul de achiziții publice a fost examinat și analizat luând în considerare operele unor autori precum Sîmboteanu, Creangă și Diófăsi, ș.a.

În legătura cu cardul legislativ al achizițiilor publice, au fost citate și aduse drept suport argumentativ legislația Moldovei, legislația EU și diferite acorduri internaționale.

Prin urmare, **Rezultatele obținute și valoarea aplicativă** a acestei lucrări este dată de promovarea APE ca sursă de dezvoltare sustenabilă.

Legea privind achizițiile publice nu joacă un rol pur pasiv, care se adaptează pur și simplu contextului economic, ci prezintă o abordare proactivă, prin utilizarea instrumentelor sale (în caz de contracte publice) pentru a atenua unele dintre problemele create de criza economică.

În ceea ce privește **metodologia** acestei lucrări de cercetare, va fi utilizată o abordare calitativă.

Conform lui Moravesik (2014) analiza calitativă este una dintre cele mai importante metode empirice în domeniul dreptului [8]. Avantajul acestei metode este că permite o anumită flexibilitate în ceea ce privește modelarea datelor, compararea analizei datelor și replicarea rezultatelor.

Tema aleasă a fost **motivată** de faptul că achizițiile publice, având

ca scop nu doar obținerea de avantaje economice, dar și protecția mediului, sunt un fenomen puțin studiat în Republica Moldova.

Opinia restrictivă a achizițiilor publice ca mijloc de satisfacere a necesităților colective prin încheierea unui contract a dat naștere recentă unei opinii mai ample și mai cuprinzătoare, care nu mai ia în considerare numai contractul și necesitatea ca acesta să fie redactat și îndeplinit în conformitate cu cardul juridic din RM.

La fel cum "legea" absoarbe evenimentele lumii și se schimbă în mod constant, la fel și legea achizițiilor publice nu este imună la fapte extrajudiciare. Într-adevăr, dacă legislația privind achizițiile publice a fost mult timp caracterizată de stabilitate și previzibilitate, acest lucru nu mai este valabil în prezent.

Astăzi, exercitarea puterii de achiziție publică este influențată de preocupările politice, ambientale și sociale, spre deosebire de achiziția privată, în care decizia de a achiziționa se bazează exclusiv pe factori economici. Acest lucru nu înseamnă că entitățile private nu au nicio legătură cu acest tip de considerații; aceste considerente sunt pur și simplu luate dintr-o perspectivă internă. De exemplu, politica de nediscriminare pe criterii de gen; entitățile private pot urmări această politică în angajarea lucrătorilor, dar nu vor face acest lucru dintr-o perspectivă externă. În ceea ce privește entitățile publice, problema deja asumă forme diferite.

În ceea ce privește considerentele de mediu, acestea nu reprezintă o preocupare recentă. Din 1987, odată cu intrarea în vigoare a Actului Unic European [3], protecția mediului a fost recunoscută ca un obiectiv comunitar și a fost dezvoltată intens de către autoritățile comunitare. Articolul 3 alineatul (3) al Tratatului din Lisabona consacră ca obiectiv comunitar "...îmbunătățirea calității mediului împreună cu promovarea competitivității întreprinderilor și a ocupării forței de muncă ...".

Comunitatea Europeană a definit APE drept "un proces prin care autoritățile publice încearcă să

achiziționeze bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului pe tot parcursul ciclului lor de viață în comparație cu bunurile, serviciile și lucrările cu aceeași funcție primară care sa fie procurate" [3].

Astfel, apare conștiința importanței echilibrului dintre preocupările sociale și cerințele impuse de o piață concurențială.

Se cere tot mai des ca agenții economici să urmărească obiectivele de mediu prin achiziționarea de materiale mai puțin dăunătoare mediului, evitând poluanții și alte materiale toxice în acest scop, prin integrarea acestor aspecte în așa-numitele achiziții publice ecologice (APE din engleza Green Public Procurement), [4].

Preocuparea pentru aspectele sociale a început, de asemenea, să ghideze achizițiile publice, solicitând agenților economici să ia atitudine privind măsurile de profilaxie socială, angajând lucrători din zone defavorizate și să promoveze acest lucru prin căutarea persoanelor care se afla în șomaj.

Creșterea economică trebuie să sprijine, în mod necesar, măsurile care vizează coeziunea socială și respectarea mediului.

Mediul internațional de criză necesită, de asemenea, căutarea altor soluții mai puțin costisitoare, deoarece lipsa lichidității de stat se reflectă în condițiile achizițiilor publice.

O nouă idee fundamentală apare în urmărirea acestor politici: achizițiile publice sunt acum folosite ca un mecanism pentru atingerea obiectivelor comune pentru toate țările EU și cele care își doresc o eventuală aderare la EU.

Situația internațională de criză a trezit interesul statelor în ceea ce privește buna utilizare a achizițiilor publice, transferând într-o anumită măsură exercitarea acestor scopuri pentru antreprenori, deblocând stadiul investițiilor mai mari.

Pe de altă parte, agenții economici, ca urmare a deficitului achizițiilor publice, ajustează și acceptă noi reguli, în contextul unui mediu concurențial din ce în ce mai acerbic.

Prin urmare, achizițiile publice



pot fi, de asemenea, utilizate pentru a promova alte scopuri publice, nu numai exclusiv economice.

Lumea noastră este limitată în resurse și sensibilă în structura sa. De-a lungul istoriei, s-au construit culturi individuale și sociale care ignoră limitele ambientale și constrângerile sociale impuse de coexistența într-un singur spațiu limitat: Planeta Pământ. Cu toate acestea, datorită semnelor ecologice și apariției unei conștiințe globale, atenția s-a concentrat asupra celor două provocări majore ale secolului XXI: schimbările climatice și deficitul resurselor naturale.

Achiziția publică, ca cea mai comună formă de acțiune administrativă, ca instrument pentru satisfacerea nevoilor colective (la cel mai mic cost posibil) [5], ocupă o pondere considerabilă în bugetele europene și naționale. Aceasta deține o putere care influențează comportamentele și strategiile care trebuie folosite în cursul unei societăți și economii durabile.

Provocările generate de schimbările climatice și de lipsa resurselor naturale avansează mai rapid decât soluțiile găsite. Pe baza acestei dinamici, vom critica constructiv situația actuală.

Trebuie să găsim o propunere contractuală mai puțin exigentă (în principal din punct de vedere financiar), atât pentru cetățean, cât și pentru contractantul administrației, care în același timp protejează mediul. Calea adoptată de directive și legi în acest domeniu este ghidată de criterii obiective și palpabile, orientate către rezultate concrete. Această filozofie contribuie la prevalența criteriilor economice în achizițiile publice, o prevalență care trebuie cât mai curând abandonată în favoarea unor criterii mai durabile.

Protecția mediului, ca valoare relevantă din punct de vedere juridic [6], este un factor important și posibil de a fi un criteriu de selecție în contextul unei licitații publice. La nivel european, protecția mediului apare ca o sarcină fundamentală consacrată dreptului primar.

Starea dreptului mediului are în instrumentalizarea achizițiilor pu-

blice una dintre cele mai importante axe strategice ale sale. Trăim un moment crucial când vine vorba de a lua decizia de a angaja, deoarece acest lucru trebuie făcut cu cel mai mic cost posibil.

Achizițiile publice ecologice (APE) pot fi definite ca integrarea de către autoritățile publice a considerentelor de mediu în toate etapele procesului de achiziție. Prin urmare, statele încurajează dezvoltarea tehnologiilor ecologice și produsele ecologice. Cele două obiective principale realizate sunt consumul durabil și dezvoltarea economiei ecologice bazate pe eco-eficiență și eco-inovare, deși APE pot însemna mai mult de atât.

La nivel european, noile directive consolidează strategia europeană de utilizare a achizițiilor publice în vederea aplicării politicilor orizontale sau secundare. Modificările prezentate sunt diverse: promovarea ocupării forței de muncă, egalitatea de gen, protecția mediului, printre altele.

Astfel, **tema cercetării** de față este analiza modului în care evoluția legislației europene [3] și a Republicii Moldova, intenționează să contureze principiile generale ale APE și să stabilească o cale de urmat pentru viitoarele generații.

Provocarea este de a face **saltul legal** în includerea criteriilor de mediu în multitudinea criteriilor care se bazează doar pe propunerea economică cea mai avantajoasă. Acest concept apare în sfera de aplicare a criteriilor de atribuire a unui contract de achiziții publice și poate fi transpus ca o propunere care, în funcție de diferite criterii (de mediu, sociale, altele), direct legate de obiectul contractului, oferă un avantaj mai mare pentru autoritatea contractantă.

Trebuie să acordăm atenție principiului interzicerii regresiei ecologice, bazat pe nivelul ridicat de protecție. Prin urmare, **întrebările de pornire ale temei de cercetare** sunt următoarele:

1. În sistemul juridic al Republicii Moldova, ce viitor poate exista după proiectul „Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice în Moldova 2016-2020” [7]

și ghidul privind achizițiile publice durabile?

2. Ce schimbări pot fi induse de noile directive privind achizițiile publice?

A fost utilizată o cercetare descriptivă pentru a clarifica caracteristicile achizițiilor publice ecologice și cercetarea exploratorie (Mack s.a, 2005), [10] pentru a oferi mai multe informații despre necesitatea ajustării cadrului legislativ când vine vorba despre acest tip de achiziții publice.

Pentru realizarea acestui studiu se face apel la analiza documentară, în căutarea accesului la sursele primare. Conform lui Bell (1993, p. 125)[11] “sursele primare sunt cele care apar în perioada cercetată”. Sursa principală este un document care utilizează cealaltă sursă de informații care a fost creată în momentul studiului. În acest sens, vom căuta să colectăm documente și legi legate de APE.

Concluzii. Abordarea de cercetare își mai propune să fie integrativă, globală și orientată spre soluții. Acesta urmărește să creeze legături între cercetarea științifică și eforturile noilor politici interdisciplinare relevante în chestiuni precum legea, mediul, sociologia, economia și etica. O provocare la fel de complexă ca protecția mediului și a speciei umane necesită o analiză integrată pentru a oferi un răspuns global la o provocare globală.

Deși suntem conștienți de faptul că această lucrare nu va răspunde la toate întrebările legate de viitorul achizițiilor publice în RM și suntem conștienți de **limitele** acestei lucrări, având în vedere timpul și resursele limitate disponibile, considerăm totuși că această teză va contribui la viitoarele studii pe această temă.

Totodată apreciem importanța deosebită și actualitatea acestui subiect în timp și în spațiu. În continuare, în cadrul cercetării a fost realizat scopul efectuării descrierii, comentariilor asupra principiilor fundamentale ale achizițiilor publice, legislației și politicilor în domeniul achizițiilor publice din RM și UE cu accent pe achiziții ecologice. Alte subiecte precăutate în cadrul cercetării noastre: procesul de



includere și criteriile ecologice în cadrul legislativ al RM, contribuția franceză și considerații privind rentabilitatea și concurența în cazul achizițiilor publice ecologice, semne ale durabilității în viitor, indicii de durabilitate din evoluția normativă a noilor directive, înțelegerea prezentului și transpunerea în viitor a APE. Subiecte cercetate, care cu siguranță se vor regăsi în articolele științifice publicate.

Referințe bibliografice

1. <https://www.wto.org/>
2. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/government-accounting>
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/>
4. http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
5. Agenția de Achiziții Publice - Ghid privind achizițiile publice durabile https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ghid_privind_achizitiile_publice
6. Conform art. 191 din TFUE https://eur-lex.europa.eu/resource_și Titlul IV din Declarația Mileniului și ONU <https://lege5.ro/Gratuit/gi2dgmrr/declaratia-mileniului>
7. <http://lex.justice.md/md/>
8. MORAVCSIK, A. (2014) Trust, but Verify: The Transparency Revolution and Qualitative International Relations. In *Security Studies* [Online] (23), p. 663-688. Disponibil pe Internet la adresa: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/>
9. CRESWELL, J. W. (2003) *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approache*. 2-a Editie. Sage Publications
10. MACK, N., WOODSONG, C., MACQUEEN, K. M., GUEST, G. e NAMELY, E. (2005) *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide*. Family Health International
11. BELL, J. (1993) *Doing your Research Project: A Guide for first-time Researchers in Education and Social Science*. London: Open University Press

DATE DESPRE AUTOR:

Uliana SÎRBU,
lector universitar,
Tel. 079099448, 068819146,
uliana.sirbu@gmail.com

Uliana SIRBU,
University lecturer

CZU: 342.924:340.131.5(478)

REVOCARA CA MODALITATE DE SANȚIONARE A ILEGALITĂȚII ACTULUI ADMINISTRATIV

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar universitar

REZUMAT

Articolul este consacrat problemei revocării ca modalitate de sancționare a ilegalității actelor administrative. Accentul este pus pe esența acestei măsuri și particularitățile sale atestate în doctrină, autorul venind cu precizări și comentarii. De asemenea, autorul enunță principalele deosebiri dintre revocare și alte măsuri de sancționare a ilegalității actelor administrative, precum suspendarea și anularea.

Cuvinte-cheie: act administrativ, legalitate, oportunitate, control administrativ, sancționare, revocare, suspendare, anulare.

REVOCATION AS A MODALITY OF SANCTION OF THE UNLAWFULNESS ADMINISTRATIVE ACT

Mihail DIACONU,
Doctor of Law, Associate Professor

SUMMARY

The article deals with the issue of revocation as a means of sanctioning the unlawfulness of administrative acts. The focus is on the essence of this measure and its peculiarities mentioned in the doctrine, the author coming up with clarifications and comments. Also, the author states the main differences between the revocation and other measures to sanction the unlawfulness of administrative acts, such as suspension and cancellation.

Keywords: administrative act, legality, opportunity, administrative control, sanctioning, revocation, suspension, cancellation.

Introducere. După cum se știe, în general, actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice, adică pentru a genera anumite drepturi și obligații juridice.

Actele administrative produc efecte juridice până la momentul ieșirii lor din vigoare, care se face fie prin intervenția unui act juridic emis în acest scop, fie a unor fapte materiale prevăzute de lege care lipsesc de efecte juridice aceste acte, ca, de exemplu, împlinirea termenului pentru care a fost emis un act administrativ. Destul de frecvent însă, actele administrative își încetează efectele juridice din considerente de legalitate și oportunitate. Sub acest aspect, prezintă importanță competența autorităților emitențe în materie și prevederile legale care o reglementează, precum și operațiunile juridice aplicabile.

Una dintre aceste operațiuni este *revocarea*, care dispune de anumite particularități uneori discutabile în doctrina de specialitate, mai ales în raport cu alte operațiuni, precum suspendarea și anularea.

Scopul studiului. Pornind de la interesul distinct față de această operațiune juridică, în cele ce urmează ne propunem o abordare succintă a acesteia în vederea elucidării esenței și particularităților sale, mai ales în raport cu celelalte două operațiuni juridice: suspendarea și anularea.

Rezultate obținute și discuții. În general, *revocarea* reprezintă operațiunea juridică care determină încetarea definitivă a efectelor juridice ale actelor administrative, ca urmare a ilegalității sau a inoportunității acestora [17, p. 209].

Noțiunea de revocare este înțeleasă ca reprezentând acțiunea prin