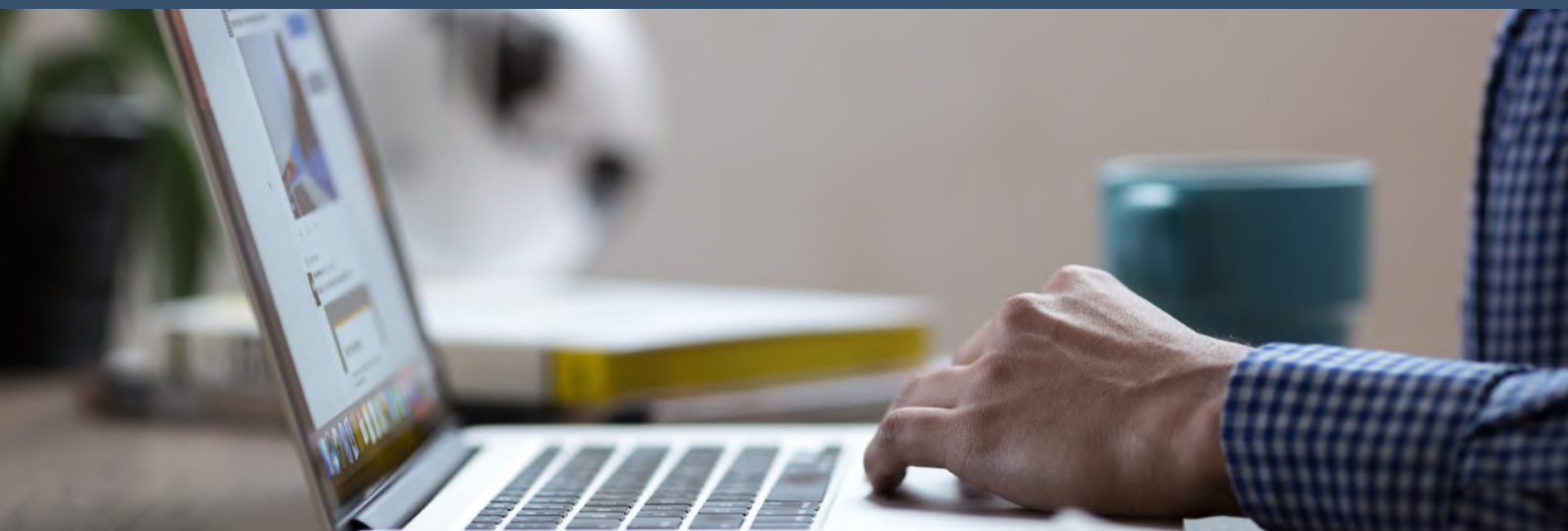




Institutul de
Politici Publice

ANALIZA DOCUMENTELOR DE POLITICI
DIN DOMENIUL APĂRĂRII NAȚIONALE:
INFLUENȚE ȘI EVOLUȚII DE LA DECLARAREA
INDEPENDENȚEI PÂNĂ ÎN PREZENT



DR. ANDREI IOVU

CHIȘINĂU 2020



Institutul de
Politici Publice

ANALIZA DOCUMENTELOR DE POLITICI DIN DOMENIUL APĂRĂRII NAȚIONALE: INFLUENȚE ȘI EVOLUȚII DE LA DECLARAREA INDEPENDENȚEI PÂNĂ ÎN PREZENT

DR. ANDREI IOVU

Studiul este realizat în cadrul proiectului "Consolidarea supravegherii democratice a sectorului de securitate în Republica Moldova", implementat cu susținerea financiară a Centrului pentru Guvernarea Sectorului de Securitate – DCAF din Geneva, Elveția. Conținutul acestui studiu aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunile și poziția donatorului.

CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	4
2. ETAPELE DEZVOLTĂRII SISTEMULUI DE DOCUMENTE DE POLITICI DIN DOMENIUL APĂRĂRII NAȚIONALE.....	8
(i) Constituirea fundamentului juridic (1991 - 1994).....	8
(ii) Elaborarea primelor documente de politici (1995 - 2007).....	10
(iii) Fundamentarea documentelor de politici din sfera apărării naționale (2008- 2013).....	11
(iv) Îmbunătățirea cadrului de politici din sfera apărării naționale (2014 - prezent).....	12
3. INFLUENȚA COOPERĂRII CU ORGANIZAȚIA TRATATULUI NORD-ATLANTIC ASUPRA DOCUMENTELOR DE POLITICI DIN SFERA APĂRĂRII NAȚIONALE.....	14
4. CARACTERISTICA PRINCIPALELOR DOCUMENTE DE POLITICI PUBLICE DIN SFERA APĂRĂRII NAȚIONALE.....	18
Concepția Securității Naționale (1995).....	18
Concepția Reformei Militare (2002).....	19
Concepția Securității Naționale (2008).....	20
Strategia Securității Naționale (2011).....	21
Strategia Națională de Apărare (2018).....	23
Strategia militară (2018).....	24
5. CADRUL INSTITUȚIONAL RESPONSABIL DE ELABORAREA ȘI APROBAREA DOCUMENTELOR DE POLITICI DIN SFERA APĂRĂRII NAȚIONALE.....	27
6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	31

1. INTRODUCERE

Una din confuziile frecvente care se referă la domeniul politicilor publice este faptul că noțiunea de „politică” și cea de „politică publică” sunt percepute ca fiind asemenea. Astfel, „politica” poate fi definită ca un set de reguli și proceduri care asigură reprezentarea legală a intereselor cetățenilor prin intermediul democrației reprezentative. Principalii actori ai politicii sunt partidele politice și politicienii, membrii aleși ai Parlamentului și ai administrației publice locale. Totodată, „politica publică” reprezintă un alt set de reguli și proceduri stabilite la nivelul executiv al administrației publice pentru a asigura realizarea obiectivelor concepute la nivel politic. Actorii politicii publice sunt politicienii care iau decizii (aprobă politicile publice), dar și funcționarii publici care pregătesc aceste decizii (elaborează politicile publice).

Într-un mod simplificat, politica publică poate fi definită ca una sau mai multe acțiuni planificate ale autorităților publice, care într-un fel sau altul schimbă sau influențează societatea. Politică publică este considerată, de asemenea, și decizia autorităților de a nu interveni într-o situație, dacă aceasta a fost analizată și opțiunea de neintervenție a fost considerată optimă. Așa cum o politică publică este rezultatul unor decizii, aceasta mai poate fi definită și ca „un set de decizii coerente care au un scop comun”.

Politica publică se compune din două elemente distincte: obiectivele politicii publice și instrumentele de realizare a acestor obiective. În majoritatea cazurilor obiectivele se stabilesc pornind de la o problemă. Astfel este important să se stabilească corect care este problema și unde se dorește să se ajungă (ce nu funcționează). A doua parte a politicii publice trebuie să răspundă la întrebarea cum se va ajunge la situația dorită (cum se va realiza această schimbare). Atât primul element al politicii publice, cât și cel de-al doilea, reprezintă subiecte de analiză, succesul politicii publice depinzând atât de identificarea corectă a problemei, cât și de stabilirea obiectivului și a instrumentelor de atingere a acestuia.

Autoritățile publice în calitate de actori cărora le revine în primul rând sarcina de a elabora, aproba și implementa diverse politici publice de importanță națională sau sectorială, ce vizează probleme complexe sau simple, cu impact asupra tuturor cetățenilor sau a unui grup restrâns al acestora. Respectiv, unele politici publice necesită eforturi mai mari în procesul de elaborare (analize mai aprofundate), iar altele - mai mici. De asemenea, unele politici publice implică intervenții majore sau resurse semnificative, în timp ce altele vin doar cu ajustări minore în situația existentă.

Este necesar de atras atenția că domeniul de reglementare a cerințelor pentru elaborarea documentelor de politici publice a suferit mai multe schimbări în cursul ultimului deceniu. Începând cu anul 2001 au existat 3 acte normative care reglementau forma și conținutul politicilor publice, tipurile de politici și autoritățile care le pot adopta. Este vorba despre:

- Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale;
- Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative;
- Hotărârea Guvernului nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici.

Prevederile acestor reglementări erau adesea contradictorii, atât în partea ce vizau autoritățile care au împuternicirea de a adopta politici publice, precum și în partea de structură și conținut.

În anul 2017 a fost adoptată Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, care a abrogat cele trei acte normative sus-menționate și a introdus o abordare unică pentru sfera de planificare și elaborare a documentelor de politici.

Totuși, termenul de „politici publice” a fost introdus în vocabularul administrației publice din Republica Moldova relativ recent, însă nici până astăzi nu există o definiție reflectată în cadrul legal autohton. Pe de altă parte, legislația națională a definit termenul de „document de politici” în mai multe acte normative, după cum urmează:

- Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, art. 13¹, stabilea că documentele de politici abordează problemele existente într-un domeniu, definesc instrumentele de soluționare a acestora și impactul așteptat asupra statului și societății. Același articol în alin. (2) stabilea că documentele de politici pe direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului ce se aprobă de Parlament sunt: a) concepția; b) strategia.
- Hotărârea Guvernului nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, în art. 4 stabilea că documentele de politici descriu și analizează problemele existente, identifică obiectivele aferente problemei vizate, definesc instrumentele de soluționare a acestei probleme și impactul așteptat asupra statului și societății. Adicional, documentele de politici trebuie să identifice riscurile posibile ale implementării acestor politici. În art. 5, spre deosebire de norma prezentată mai sus, era deja stabilit că documentele de politici reprezintă: a) concepția; b) strategia; c) programul; d) planul.
- Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, în art. 24 alin. (1) stabilește că documentele de politici, fără a fi acte normative, sunt instrumente de decizie care abordează problemele existente într-un anumit domeniu, care definesc căile de soluționare a problemelor respective și descriu impactul așteptat asupra statului și societății. Prin alin. (5) este introdusă o claritate cu privire la responsabilitatea asupra aprobării documentelor de politici și anume este stabilit că documentele de politici se aprobă prin hotărâre de Guvern. Însă în cazul în care implementarea acestor politici presupune implicarea unor autorități administrative care nu se află în subordinea Guvernului, documentele de politici sunt aprobate de către Parlament. Documentele de politici ale autorităților publice

autonome sunt aprobate de către acestea dacă nu presupun implicarea altor autorități administrative aflate în subordinea Guvernului. Documentele de politici de nivel local se aprobă prin decizia autorității reprezentative a unității administrativ-teritoriale.

- Hotărârea Guvernului nr. 386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, care în sine reprezintă cea mai recentă normă adoptată cu privire la cadrul documentelor de politici reglementează în art. 4 că documentul de politici publice descrie modalitatea și resursele necesare pentru soluționarea problemelor de politici publice identificate, atingerea obiectivelor de dezvoltare într-un anumit domeniu sau subdomeniu de activitate a Guvernului și descrie impactul așteptat asupra statului și societății. În art. 5 prevede că documentele de politici sunt de două tipuri: strategia și programul (care derivă dintr-o strategie și conține partea descriptivă și planul de acțiuni).

Domeniul apărării naționale, la fel ca și alte sectoare de intervenție ale politicilor publice necesită pregătirea unor documente de o calitate înaltă, care să permită transpunerea în practică a acțiunilor și a viziunilor adoptate de actorii politici, cât și să ajute procesul de luare a deciziilor.

Atunci când cercetăm domeniul politicilor publice din sfera apărării naționale, este necesar din capul locului de a face o delimitare între „apărare națională” și „securitate națională”. În pofida faptului că pentru separarea acestor concepte ar fi necesar de a aloca o atenție sporită, în contextul prezentului studiu se va face referință la definițiile adoptate de cadrul normativ autohton.

Respectiv, în ceea ce vizează termenul de „apărare națională” acesta este definit în art. 2 din Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională, care stabilește că „apărarea națională” este „ansamblu de măsuri și activități adoptate și desfășurate de Republica Moldova în scopul de a garanta suveranitatea, independența și unitatea statului, integritatea teritorială a țării și democrația constituțională”.

Noțiunea de „securitate națională” este definită în art. 1 a Concepției securității naționale adoptate prin Hotărârea Parlamentului nr. 445 din 05.05.1995, care a stabilit că prin securitate națională se subînțelege protecția persoanei, societății și statului, drepturilor și intereselor lor, stabilite de Constituție și alte legi ale republicii împotriva pericolelor externe și interne.

În concluzie, domeniul documentelor de politici este unul nou pentru autoritățile publice din Republica Moldova. Reglementarea acestor tip de documente a început destul de târziu și primele acte normative au avut mai multe curențe, care au influențat calitatea și aplicabilitatea politicilor din diferite sectoare de activitate a statului. Domeniul apărării naționale, fiind un domeniu destul de specific din cauza aspectului politic și tendința de politizare subiectelor ce vizează domeniul militar, nu este necesar de a-l discrimina față de alte sectoare în care elaborarea documentelor de

politici se realizează cu regularitate și controlul asupra calității acestora este strict.

2. ETAPELE DEZVOLTĂRII SISTEMULUI DE DOCUMENTE DE POLITICI DIN DOMENIUL APĂRĂRII NAȚIONALE

Analiza evoluției procesului de elaborare a documentelor de politici din sfera de apărare s-a modificat în dependență de vectorul de politică externă, a reformelor inițiate la nivel de alte sectoare, a provocărilor expuse din exterior (terorism, interese geostrategice), precum și a procesului de constituire a cadrului legislativ intern în domeniu. Este necesar de menționat că din punct de vedere a politicilor publice din sfera apărării naționale, o influență majoră a avut și perfecționarea cadrului de elaborare și cerințelor înaintate față de autoritățile administrației publice centrale în elaborarea documentelor de politici. Respectiv, sistemul documentelor de politici din domeniu a fost influențat atât de aspectul de fond, dar și de perfecționarea cadrului de elaborare a politicilor publice de către autorități.

Evenimentele principale care au marcat procesul de elaborare a documentelor de politici din sfera apărării naționale pot fi grupate în următoarele patru etape.

(i) Constituirea fundamentului juridic (1991 - 1994)

Prima etapă înglobează perioada de la declararea independenței Republicii Moldova și până la adoptarea Constituției. Aceasta poate fi considerată ca fiind etapa de inițiere a procesului de elaborare a politicilor din sfera apărării naționale. Pașii care au fost întreprinși la această etapă, au fost influențați în primul rând de experiența și cunoștințele acumulate de către decidenți, dar și de funcționarii administrației publice centrale în perioada Sovietică. Totodată, în contradicție cu acest fapt, se afla și dorința de delimitare a experienței acumulate în perioada URSS și tentativa de a identifica un model unic adoptat la noul stat independent Republica Moldova.

Astfel, începând cu Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991 și Decretele prezidențiale din 3 septembrie 1991 „Cu privire la crearea Forțelor Armate ale Republicii Moldova” și din 5 februarie 1992 „Cu privire la reformarea Departamentului de Stat al Republicii Moldova în probleme militare” în Ministerul Apărării al Republicii Moldova au fost create structuri specializate ale statului de promovare a politicii de apărare și creare a sistemului național de apărare. Scopul principal al acestor documente legislative a fost legiferarea politicii de apărare promovată de Republica Moldova, precum și unificarea tuturor forțelor militare din stat – Armata Națională, Trupele de grăniceri și Trupele de carabinieri într-un sistem unic destinat asigurării apărării naționale.

Din cauza că mai multe evenimente au marcat perioada respectivă, cum ar fi politica de formare a statalității, relațiile interetnice de la acea perioadă, declanșarea diferendului transnistrean, politica de apărare poartă un caracter de consolidare a statalității Republicii Moldova și de identificare a trăsăturilor ce urmau să contribuie la edificarea Statului. În perioada dată, politica sectorială în domeniu este caracterizată de adoptarea legislației speciale, cum ar fi: Legea cu privire la apărare, Legea

cu privire la forțele armate, Legea despre obligațiunea militară și serviciul militar al cetățenilor Republicii Moldova, prin care au fost stabilite bazele organizării și asigurării apărării naționale și modul de realizare a datoriei constituționale a cetățenilor pentru apărarea Patriei. Au fost adoptate Hotărârea privind unele căi de soluționare a conflictului armat din raioanele de răsărit ale Republicii Moldova și Hotărârea privind principiile de bază pentru reglementarea pașnică a conflictului armat, instaurarea păcii și înțelegerii în raioanele de Est ale Republicii Moldova.

Adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994 a determinat inițierea procesului de conformare a legislației în vigoare la prevederile Legii Supreme. Constituția a definit și a consolidat caracterul distinct al politicii de apărare al statului. Totodată, prin prevederile constituționale, s-a proclamat caracterul neutru al statului și faptul că Republica Moldova nu poate deveni membră a vreunei organizații militare internaționale. Respectiv, art. 11 al Constituției declară statutul de neutralitate permanentă al Republicii Moldova și stipulează că Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său. Acest fapt a influențat caracterul vectorului de apărare ce a fost reflectat în documentele de politici din sfera apărării naționale. Tot aici este necesar de evidențiat, că la momentul adoptării Constituției și a respectivei prevederi, pe teritoriul Republicii Moldova se aflau de facto trupe militare străine.

De asemenea, la această etapă are loc afirmarea Republicii Moldova ca subiect de drept internațional și ca actor al sistemului internațional de securitate prin aderarea la cele mai importante organizații internaționale, prin consolidarea parteneriatelor cu statele de interes strategic. Astfel, Republica Moldova a devenit membru al ONU pe 2 martie 1992, concomitent cu adoptarea de către Adunarea Generală ONU a Rezoluției A/RES/46/223, care a admis în cadrul acestei organizații și alte state din spațiul post-Sovietic, dar și din Balcani. La Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa țara noastră a aderat la 30 ianuarie 1992 în cadrul Consiliului Ministerial de la Praga, iar la 26 februarie a aceluiași an a semnat Actul Final de la Helsinki.

În anul 1994 au debutat și relațiile bilaterale dintre Republica Moldova și NATO, când Moldova a devenit membră a Parteneriatului pentru Pace. Ulterior, în anii următori, cooperarea cu NATO va aduce schimbări profunde în sistemul și abordarea planificării apărării, cât și în documentele de politici publice din sfera apărării naționale.

Caracteristica generală a acestei etape în dezvoltarea documentelor de politici publice este faptul că în primii ani de la independență, s-a pus în primul rând accent pe formarea cadrului normativ care va reglementa domeniul apărării naționale. La acel moment nu exista nici cadrul normativ cu privire la exigențele față de documentele de politici și însuși conceptul politici publice abia urma să se cristalizeze la sfârșitul primului deceniu de la independență.

(ii) Elaborarea primelor documente de politici (1995 - 2007)

Cea de-a doua etapă este caracterizată de elaborarea primelor documente de politici din sfera apărării naționale și securității în domeniul dat. Astfel, respectiva etapă începe odată cu adoptarea la 5 mai 1995 a Concepției Securității Naționale a Republicii Moldova, considerată la acel moment unul din pilonii politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova.

Concepția Securității Naționale din anul 1995 întrunea un șir de carențe care nu au permis valorificarea deplină al acestui document. Tot în această perioadă a fost adoptată și Doctrina militară a Republicii Moldova. Potrivit prevederilor acesteia, scopul principal al politicii militare a țării îl constituie asigurarea securității militare a poporului și statului, prevenirea războaielor și conflictelor armate prin aplicarea mijloacelor de drept internațional.

Din anul 2003, Republica Moldova s-a încadrat, sub egida Organizației Națiunilor Unite, în misiuni pacifatoare într-o serie de țării, printre care Liberia, Sudanul de Sud, Coasta de Fildeș. Acest fapt a influențat percepția și abordarea ce a urmat în documentele de politici cu privire la apărarea națională, mai cu seamă a cristalizat ideea că Republica Moldova urmează să se transforme din „consumator de securitate” în „furnizor”, ceea ce presupune participarea și contribuirea la misiuni internaționale sub mandat ONU.

Această etapă este determinată de continuarea procesului de elaborare a legislației cu privire la organizarea activității organelor securității statului. Prin urmare, la 31 octombrie 1995 au fost adoptate Legea securității statului și Legea privind organele securității statului, ambele excluzând unele lacune ale Concepției Securității Naționale. Legea privind organele securității statului vine cu o completare descriptivă a Legii securității statului, stabilind că organele securității statului au atribuții, cum ar fi:

- a) Apărarea independenței și integrității teritoriale a Republicii Moldova (atribuție specifică Ministerului Apărării), asigurarea pazei frontierei de stat, apărarea regimului constituțional, a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei de atentate ilegale;
- b) Asigurarea, în limita competenței lor, a protecției economiei de atentate criminale; prevenirea evenimentelor extraordinare în transporturi, telecomunicații și la unitățile de importanță vitală;
- c) Combaterea terorismului, a crimei organizate, a corupției, care subminează securitatea statului, precum și descoperirea, prevenirea și contracararea altor infracțiuni, a căror urmărire penală este de competența organelor securității statului.

Totodată, în această perioadă se observă intențiile distincte de reformare și modernizare a Serviciului de Informații și Securitate. Anexa Legii privind Serviciul de Informații și Securitate adoptate în anul 1999 - „Regulamentul privind controlul parlamentar asupra activității serviciilor speciale” - indică crearea unei comisii parlamentare speciale care să monitorizeze respectarea de către SIS a prevederilor Constituției și a legislației din sfera securității și apărării naționale.

Ulterior a fost elaborată legislația cu privire la exercitarea controlului parlamentar asupra sectorului de apărare și securitatea statului, care a inclus așa instrument cum ar fi: audierea rapoartelor în plenul Parlamentului Republicii Moldova ale conducătorilor organelor securității statului, care are ca suport legal Regulamentul Parlamentului (art. 108) și Legea privind organele securității statului (art. 25).

O atribuție specifică acestui domeniu a fost alocată Comisiei permanente pentru securitate națională, apărare și ordine publică al Parlamentului Republicii Moldova. Domeniul de activitate a fost stabilit printr-o Hotărâre al Parlamentului aprobată la începutul fiecărei legislaturi. De regulă, aceasta este axată pe problemele securității naționale, pe cele ce vizează realizarea activității în structurile specializate ale puterii executive menite să asigure securitatea națională, combaterea criminalității și terorismului, asigurarea ordinii publice, paza și regimul frontierei de stat, protecția secretului de stat.

Elaborarea documentelor de politici în sfera apărării naționale din această etapă a culminat cu adoptarea la 26 iulie 2002 a Concepției Reformei Militare, care reprezintă un complex de idei, direcții, obiective, sarcini, mecanisme de perfecționare a sistemului de asigurare a securității militare a statului. Elaborarea Concepției Reformei Militare a fost determinată de necesitatea constituirii unei baze conceptuale noi pentru perfecționarea sistemului militar al Republicii Moldova în conformitate cu necesitățile de apărare impuse de modificările operate în situația geopolitică națională și internațională de la acel moment.

Pe planul cooperării internaționale, la etapa respectivă în 2006 s-a purces la primul IPAP, care ulterior a îmbunătățit calitatea documentelor de politici din sfera apărării naționale. Semnarea IPAP nu a presupus manifestarea interesului din partea Republicii Moldova de a deveni stat membru al acestei organizații. Principalul obiectiv urmărit de Alianța Nord-Atlantică în cadrul IPAP a fost de a crea un cadru propice pentru facilitarea și urgentarea procesului de reforme din Republica Moldova, în special în sectorul de apărare și securitate.

Un alt eveniment important a fost marcat și de semnarea în februarie 2004 al Planului de Acțiuni UE – RM pentru anii 2005-2007. Planul a pus temelia accesului pentru instituțiile publice din Republica Moldova la practica statelor UE în ceea ce vizează documentele de politici din sfera de securitate și apărare.

(iii) Fundamentarea documentelor de politici din sfera apărării naționale (2008-2013)

Etapa a treia în evoluția documentelor de politici din domeniul de apărare a Republicii Moldova, a fost determinată de modificările constante care au avut loc în mediul de securitate, dar și de stimularea unor reforme profunde în sectorul de securitate și apărare realizate în conformitate cu standardele și practicile euroatlantice.

A treia etapă începe cu adoptarea a unei noi Concepții a Securității Naționale a Republicii Moldova adoptată în anul 2008. Concepția

Securității Naționale a Republicii Moldova, adoptată în 1995 conținea un șir de lacune și adoptarea acestui document crea speranța că unul din documentele-cheie a sectorului de securitate și apărare putea deveni mai aplicabil.

În practică totuși, nici acest document nu a dat dovadă de a evoluție calitativă a prevederilor și aplicabilității care o aducea. Document s-a dovedit să aibă un caracter declarativ și o aplicabilitate limitată.

Ulterior, la o diferență de trei ani, a fost adoptată și Strategiei Securității Naționale a Republicii Moldova. Elaborarea Strategiei Securității Naționale a constituit un subiect distinct de-a lungul anilor în cadrul mai multor acorduri de cooperare, inclusiv pe dimensiunea cooperării între Republica Moldova și NATO (IPAP). Astfel, la 15 iulie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia Securității Naționale, care constituie primul document de acest fel din Republica Moldova.

Strategia la momentul când a fost aprobată a devenit unul din documentele de temelie ce a influențat caracterul și conținutul documentelor de politici din sfera apărării naționale, dar și a pus baza lansării procesului de reformare al sectorului de securitate.

În perioada respectivă are loc și Analiza Strategică a Apărării (ASA). Rezultatele cercetărilor care au durat circa doi ani, au stat ulterior la baza unui șir de documente de politici elaborate de Ministerul Apărării, dar și instrumente de planificare strategică în sfera apărării naționale. ASA a furnizat și datele necesare pentru elaborarea politicilor publice din sfera apărării, care până la acel moment lipseau din motiv că de la declararea independenței nu a fost pus la punct un sistem de colectare a datelor ce ar permite formularea unor politici publice bazate de cercetări și analiză.

(iv) Îmbunătățirea cadrului de politici din sfera apărării naționale (2014 - prezent)

A patra etapă este marcată de procesul de aprofundare a reformelor inițiate în anii precedenți și elaborarea unor noi documente de politici, care au încercat să redreseze din lacunele care au fost identificate în etapele precedente.

Etapa respectivă debutează cu un eveniment politic, care a influențat semnificativ mai multe sfere a societății. Este vorba despre Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014.

Articolul 5 din Acordul de Asociere RM-UE se referă la Politica externă și de securitate, și prevedea în mod expres faptul că Părțile își intensifică dialogul și cooperarea în scopul de a promova convergența treptată în domeniul politicii externe și de securitate, inclusiv în domeniul politicii de securitate și apărare comună (PSAC). S-a stabilit că părțile urmează să abordeze, în special, aspecte privind prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor, stabilitatea regională, dezarmarea, neproliferarea, controlul armamentului și controlul exporturilor de armament. Cooperarea urmează să se bazeze pe valori comune și pe interese reciproce în scopul de a spori

convergența și eficacitatea politicilor, mai ales drept rezultat al cooperării în cadrul forurilor bilaterale, internaționale și regionale.

Respectivele direcții de acțiune au fost ulterior reflectate în documentele de politici din sfera apărării naționale, care au fost elaborate în perioada următoare. Aici este vorba în primul rând despre două documente de politici, care erau de mult așteptate în domeniul politicilor din sfera apărării – Strategia Națională de Apărare și Strategia Militară.

În ceea ce vizează Strategia Națională de Apărare, aceasta a fost adoptată prin Hotărârea Parlamentului nr. 134 din 19.07.2018. De această dată, documentul de politici a fost însoțit și de un plan de acțiuni pentru perioada 2018-2022, ceea ce a constituit o premieră absolută pentru cadrul de implementare a documentelor de politici. Din retrospectiva evoluțiilor documentelor de politici, principala lacună reprezenta faptul că acestea nu aveau un cadru de realizare elocvent. Faptul că aprobarea Strategiei a fost realizată în același timp cu planul de acțiuni, a reprezentat o îmbunătățire semnificativă.

Istoricul elaborării respectivului document datează de la începutul anului 2015 și a fost posibil cu suportul partenerilor externi, care au susținut lansarea unui proces complex de reformare a sectorului de securitate și apărare. Realizarea acestui proces a fost facilitată de asistența oferită Republicii Moldova prin Inițiativa de Consolidare a Capacității de Apărare (DCBI), urmare a angajamentelor asumate în cadrul Summit-ului NATO din Țara Galilor din septembrie 2014.

De asemenea, introducerea respectivului document în sistemul politicilor de apărare a fost realizată drept urmare a amendamentelor propuse de Ministerul Apărării și aprobate în 2016 la Legea nr. 345 din 25.07.2003 la art. 4. lit. (b) care a introdus prevederea prin care „organizarea apărării naționale include aprobarea Strategiei Securității Naționale, Strategiei Naționale de Apărare și a Strategiei Militare”. Respectiva normă a introdus baza documentelor de politici publice din sfera apărării naționale.

Conform prevederilor aceleiași legi, Președintele Republicii Moldova inițiază procesul de elaborare și prezintă Parlamentului spre aprobare proiectul Strategiei Naționale de Apărare. Amendamentele mai stabileau în art. 36³ (1), că Strategia Națională de Apărare este unul din documentele de politici în baza cărora se realizează planificarea apărării naționale.

După adoptarea Strategiei Naționale de Apărare, doar peste trei luni a fost adoptată și Strategia militară și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2022. Respectiva Strategie este un document de politici care stabilește modalitatea de realizare a funcțiilor structurilor Forțelor Armate în vederea atingerii obiectivelor militare. La fel ca și în cazul precedent, aprobarea documentului a fost însoțită de planul de acțiuni, fapt ce constituie un progres în realizarea cadrului de implementare a politicilor publice în sfera apărării naționale.

3. INFLUENȚA COOPERĂRII CU ORGANIZAȚIA TRATATULUI NORD-ATLANTIC ASUPRA DOCUMENTELOR DE POLITICI DIN SFERA APĂRĂRII NAȚIONALE

Odată cu sfârșitul războiului rece s-a redefinit conceptual și Organizației Tratatului Nord-Atlantic (NATO). Adaptarea Alianței la noile realități rămâne a fi un proces nefinisat până la moment, care are loc atât în plan intern, cât și extern pentru NATO. Direcțiile transformărilor esențiale ale Alianței în anii '90 au fost:

- Elaborarea unei abordări mai largi a securității și întărirea componentei politice a NATO;
- Reducerea efectivelor militare NATO, însoțită de o scădere a cheltuielilor militare ale statelor membre;
- Reforma efectivelor militare, pentru ca NATO să aibă la dispoziție forțe de dimensiuni mai mici, dar mai flexibile și mai mobile, capabile să reacționeze rapid și eficace la diverse situații;
- Elaborarea unei Identități Europene de Securitate și Apărare (ESDI – European Security and Defence Identity), prin care în cadrul NATO ar avea loc o redistribuire a sarcinilor și prin care pilonul european al Alianței și-ar asuma o responsabilitate sporită pentru apărarea comună, precum și alte sarcini ale aranjamentului Nord-Atlantic;
- Instituirea unui cadru multilateral de dialog pe probleme de securitate, cu un grad diferit de interacțiune și cooperare între statele membre și nemembre NATO: Parteneriatul pentru Pace (PpP), Consiliul Parteneriatului Euro-Atlantic (EAPC), Planul de Acțiuni pentru aderare (MAP), Dialogul mediteraneean.
- Extinderea NATO, în sens geografic și funcțional, ceea ce înseamnă atât aderarea noilor membri la NATO, cât și asumarea de noi funcții.

La 23–24 aprilie 1999, la Washington este adoptat noul Concept Strategic al Alianței, care trece în revistă scopurile, perspectivele strategice, abordarea conceptului de securitate în Secolul 21 și definește aspectele dezvoltării forțelor militare NATO. Conform Conceptului, obiectivul esențial al NATO rămâne același ca și anterior – asigurarea libertății și a securității tuturor membrilor, prin mijloace atât politice cât și militare (paragraful 6), cât și solidaritatea între toți membrii Alianței care reiese din conceptul de "indivizibilitate a securității tuturor membrilor săi" (paragraful 8).

Dacă altădată preocuparea centrală a Alianței era apărarea comună, acum acesteia i s-a adăugat și asumarea de către NATO a rolului de instrument în operațiunile de menținere a păcii și prevenirii conflictelor. Acest lucru este deosebit de important pentru Republica Moldova și anume această abordare a schimbat dinamica și implicarea acestei organizații în cooperarea cu Republica Moldova.

Astfel examinând prevederile Conceptului Strategic al Alianței, care în consecință au avut un impact major (indirect) asupra procesului de elaborare a documentelor de politici în sfera apărării naționale a Republicii Moldova, pot fi evidențiate următoarele:

- Unul din obiectivele NATO în domeniul securității (paragraful 10) este “asigurarea securității și stabilității în spațiul euroatlantic”. În vederea atingerii acestui obiectiv, Alianța “va contribui la prevenirea eficace a conflictelor și se va angaja activ în gestionarea crizelor”;
- Conceptul menționează că mediul de securitate în care operează Alianța este în continuă schimbare și există riscul unor crize acute;
- În concept este evidențiat faptul că “probabilitatea unei agresiuni convenționale pe scară largă împotriva Alianței este puțin probabilă”, însă securitatea NATO poate fi afectată de o serie de “riscuri militare și non militare care sunt multidireționale și frecvent dificil de prevăzut”. Din aceste riscuri fac parte incertitudinea și instabilitatea din jurul spațiului euroatlantic, posibilitatea izbucnirii unor crize regionale și dificultățile economice, sociale și politice din statele de la periferia NATO, încălcări ale dreptului omului, dezmembrarea potențială a unor state (paragraful 20);
- Conceptul prevede că “în cazul necesității prevenirii sau în cazul izbucnirii unui conflict, NATO va căuta să contribuie la gestionarea eficace a acestuia, în concordanță cu dreptul internațional. Astfel de acțiuni vor include frecvent și state-parteneri ai NATO” (paragraful 31);
- Alianța caută să susțină și să promoveze democrația, să contribuie la prosperitate și progres, să întărească relațiile de parteneriat cu și între toate statele democratice din spațiul euroatlantic, în scopul de a întări securitatea tuturor, fără nici o excepție (paragraful 33);
- Alianța rămâne deschisă noilor membri (paragraful 39). Vor fi invitate acele țări care doresc și sunt capabile să își asume responsabilitățile și obligațiile statutului de membru. Includerea acestor state în NATO ar întări securitatea și stabilitatea europeană. Nici un stat democratic european nu este exclus din start din procesul de extindere al Alianței;
- “Participarea potențială a partenerilor și a altor state non-membre NATO la operațiuni conduse de Alianță și la posibile operațiuni împreună cu Rusia reprezintă elemente importante pentru contribuția NATO la gestionarea crizelor care afectează securitatea spațiului euroatlantic” (paragraful 49);
- Elementele-cheie ale cooperării dintre NATO și Parteneri pot include: exerciții militare, interoperabilitatea forțelor militare, relațiile civil-militare, dezvoltarea conceptelor și a doctrinelor, planificarea militară, gestionarea crizelor, chestiuni ce țin de proliferarea armelor, planificarea și efectuarea operațiunilor comune (paragraful 50);
- Forțele militare NATO vor fi pregătite să efectueze operațiuni de gestionare sau prevenire a crizelor “inclusiv în afara teritoriului statelor membre” (paragraful 52).

Din cele expuse, se evidențiază faptul că ideea de securitate a membrilor NATO nu mai este strict legată de noțiunile de integritate și suveranitate teritorială sau de cea de amenințări militare la adresa unui stat-membru, ci Alianța devine interesată în mare parte și de securitatea statelor

europene non-membre ale NATO, care dețin focare potențiale sau reale ale riscurilor sus-menționate și care, prin instabilitatea lor, pot genera probleme de securitate unor state participante la aranjamentul Nord-Atlantic.

Ținând cont de aceste realități, abordarea în ceea ce vizează politica de apărare care derivă de la noua doctrină a NATO și care ulterior a fost preluată și în doctrina de apărare a Republicii Moldova, este indivizibilitatea apărării naționale. Adică, atât securitatea statelor membre ale NATO este indivizibilă, dar și că există o strânsă legătură între securitatea statelor de la periferia NATO și securitatea Alianței însăși.

În aceste condiții cooperarea și stabilizarea părții “neintegrate” a Europei este crucială pentru ambele părți ale continentului. Astfel, NATO aplică două instrumente majore pentru asigurarea și întărirea stabilității în spațiul euroatlantic:

- Extinderea geografică prin includerea în Alianță a unor noi membri din Europa de Est;
- Proiectarea forței în afara spațiului NATO (după extindere), prin asumarea de către Alianță a unor noi funcții care ar permite (politic și militar) implicarea eficace în crizele de la periferia sa.

Ulterior, s-a văzut aplicarea în practică a acestei abordări, care continuă și astăzi, și care de asemenea are un impact important asupra politicii de apărare națională în Republica Moldova.

În ceea ce vizează atenția asupra gradului de implicare, Alianța acordă cel mai mare grad de garanții de securitate (în afara membrilor NATO) statelor membre UE non-membre NATO: Suedia, Finlanda, Irlanda și Austria. După care urmează statele MAP- identificate drept țări “importante pentru NATO și capabile pe viitor să se integreze pe deplin în Alianță”. Țările MAP sunt acele state care realizează planuri de acțiuni individuale și care au aspirația de a deveni membre NATO. Reieșind din această ierarhizare, Moldova se plasează în categoria statelor ce se califică pe locul al patrulea după nivelul de importanță pentru NATO (după membrii NATO, UE și MAP).

În ceea ce vizează Republica Moldova și aprofundarea cooperării cu NATO, în esență, anume IPAP-ul a fost documentul care a generat o pleiadă nouă de documente de politici și care a impulsionat dezvoltarea la un nivel calitativ al politicilor din domeniul apărării naționale. IPAP-ul a format un cadru propice atât pentru dezvoltarea instituțională a structurilor guvernamentale, care asigură securitatea și apărarea statului, cât și pentru perfecționarea sistemului național de apărare propriu-zis, mai cu seamă că la momentul în care a fost adoptat, lipseau careva documente de politici ce putea oferi o viziune nouă pentru apărarea națională.

Astfel, unul din proiectele-cheie care a demarat în anul 2008 cu suportul NATO a fost Analiza Strategică a Apărării (ASA). În una din etapele ASA a fost inclusă evaluarea necesităților în ceea ce vizează documentele de politici publice din sfera apărării naționale. A fost pusă sarcina de a identifica recomandările de politici asupra identificării misiunilor atribuite

Forțelor Armate, stabilirea cerințelor față de capacitățile necesare (structura de forțe, organizarea sistemului de comandă și control, infrastructura, costuri, cadrul legislativ), stabilirea liniilor directoare pentru elaborarea planurilor de dezvoltare a Forțelor Armate pe termen mediu și lung.

ASA a reprezentat un exercițiu de evaluare a sistemului național de apărare care a fost efectuat în anul 2010 și a avut ca scop determinarea capacităților Forțelor Armate de a executa misiunile stipulate în Constituția Republicii Moldova și actele legislative în vigoare, inclusiv Legea „Cu privire la apărarea națională” din anul 2003, precum și determinarea necesităților pentru menținerea și/sau perfecționarea acestor capacități.

ASA a evaluat multilateral întregul organism al apărării naționale pentru a vedea în ce măsură elementele acestui sistem asigură capacitățile reale de apărare, în ce mod structurile de organizare corespund obiectivelor, în ce măsură diferite sisteme de arme și sisteme de armament asigură capacități specifice de apărare. Obiectul final al ASA a fost determinarea unui model de forțe (misiuni, structură, organizare, volum, armament, echipament, înzestrare, instruire, costuri) care ar asigura în cel mai eficient mod utilizarea resurselor disponibile.

În rezultat, cooperarea cu NATO a servit un catalizator pentru gândirea strategică și elaborarea politicilor din sfera apărării naționale. Pentru Ministerul Apărării, care într-o măsură anumită a fost o instituție marginalizată în cursul anilor, mai ales din cauza că publicul larg înțelegea conceptul de neutralitate ca fiind inutilitatea existenței Armatei Naționale, dar și din cauza că actorii politici care se aflau la guvernare avea anumite reticente de a susține dezvoltarea și consolidarea sectorului, cooperarea cu NATO a oferit un suflu nou în ceea ce viza posibilitățile de dezvoltare și schimbul de experiență.

4. CARACTERISTICA PRINCIPALELOR DOCUMENTE DE POLITICI PUBLICE DIN SFERA APĂRĂRII NAȚIONALE

Politicile publice din domeniul apărării sunt determinate de un set logic de acte legislative și normative cu obiective și conținut bine determinat. Documentul de referință pentru orice domeniu al politicilor publice întotdeauna reprezintă constituția statului.

Reieșind din acest deziderat, **Constituția Republicii Moldova** este primul act juridic de referință pentru elaborarea și implementarea politicilor publice din sfera de securitate și apărare a Republicii Moldova. Constituția proclamă un șir de valori și principii supreme pentru statul Republica Moldova cum a fi: suveranitatea și independența; caracterul unitar și indivizibil; republica ca formă de guvernare; statul de drept; inalienabilitatea teritoriului; democrația și pluralismul politic; respectarea drepturilor și a libertăților omului; etc. Aceste valori și principii poartă un caracter universal, pot fi regăsite în actele juridice fundamentale ale mai multor state și servesc drept fundament pentru elaborarea politicilor de securitate publică din domeniu, determinând asemănări în obiective și conținut.

Totodată, Constituția Republicii Moldova conține o normă specifică ce determină caracterul distinct al politicii de securitate și apărare a statului moldovenesc. Această normă este declararea statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova și declarația că „Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său”.

Abordarea laconică a Constituției nu oferă mai multe detalii cu privire la obligațiile, drepturile sau alte criterii care izvorăsc din statutul de neutralitate permanentă și nici cu privire la viziunea de securitate națională cauzată de acest statut, interpretarea acestora fiind lăsată pentru alte acte juridice sau documente de ordin strategic.

În cele ce urmează, se vor cerceta principalele documente de politici publice din sfera apărării naționale prezentate în ordinea cronologică adoptării.

Concepția Securității Naționale (1995)

Concepția la etapa când a fost elaborată, a devenit un document de referință în sfera politicilor publice. Aceasta a fost aprobată de Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea „Cu privire la Concepția Securității Naționale a Republicii Moldova” la 5 mai 1995, la mai puțin de un an de la aprobarea Constituției Republicii Moldova.

Concepția Securității Naționale a avut ca scop să servească drept bază pentru elaborarea politicii de stat în domeniul securității naționale, actelor normative corespunzătoare, pentru optimizarea structurilor de administrare și organizare a activității organelor de asigurare a securității naționale. Concepția Securității Naționale de la acel moment a creat baza necesară pentru definirea politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova. Însă, documentul a servit ca referință pentru elaborarea unor

legi din domeniul securității și apărării numai pentru o perioadă scurtă de timp.

Acest fapt a fost determinat de multiplele deficiențe, erori și contradicții din Concepție, incapacitatea Consiliului coordonator de a elabora proiectele de legi și actele normative preconizate inițial, cât și deficiențele actelor legislative cu caracter strategic, care se bazau pe prevederile Concepției, au determinat ca respectivul document într-un termen relativ scurt să fie deja depășit și apăsarea necesitatea elaborării unui document nou.

Concepția nu oferea o definiție a intereselor naționale, nici a scopului securității naționale, dar numai dezvolta și reformula o parte din valorile supreme proclamate în Constituție, stipulând că obiectivele securității naționale a Republicii Moldova sunt „asigurarea și apărarea independenței, suveranității, integrității teritoriale, ordinii constituționale, dezvoltării democratice, securității interne, consolidarea statalității Republicii Moldova”. Cu excepția „principiului de neutralitate permanentă”, Concepția nu definea alte principii ale securității naționale.

Respectiv, Concepția nu a oferit valoarea adăugată care urmează să fie adusă de asemenea documente de politici. Această primă experiență de a elabora și adopta un document de politici în sfera securității naționale a fost utilă pentru o perioadă scurtă, din motiv că viziunile care au fost prezentate aveau o proiecție temporală limitată.

Concepția Reformei Militare (2002)

În anul 2002, Parlamentul a adoptat Concepția Reformei Militare. Adoptarea Concepției date a permis elaborarea și adoptarea a noi acte legislative care reglementează aspectele ce țin de îndeplinirea serviciului militar și determină structura sistemului național de apărare, bazele organizării și asigurării apărării naționale, atribuțiile și responsabilitățile autorităților publice în domeniul apărării, conducerea, organizarea și destinația forțelor sistemului național de apărare.

După adoptarea Concepției, s-a redus durata serviciului militar în termen până la 12 luni. La baza acestei decizii s-a argumentat faptul că sunt întrunite mai multe condiții și anume: trecerea armatei la principiul mixt de completare, care permitea numirea la specialitățile cheie (în armată) a militarilor prin contract; creșterea nivelului de pregătire generală a tinerilor; micșorarea numărului de militari necesară serviciului în termen pentru necesitățile armatei; modificarea programelor de pregătire și instruire; folosirea în procesul de instruire și educație pentru însușirea specialității militare a noilor tehnologii informaționale.

Concepția Reformei Militare a fost lovită de una din viciile care au afectat mai multe documente de politici din această perioadă. Este vorba despre lipsa unui mecanism eficient de implementare – prezentarea unui plan de acțiuni, care ar fi permis transpunerea în practică a prerogativelor de reformare a domeniului apărării naționale. Pe de altă parte, Concepția a fost un exercițiu decizional util atât pentru Ministerul Apărării, cât și pentru decidenți, din motiv că a reușit să atragă atenția la unele dintre

probleme stringente care afectau sectorul respectiv și erau într-o anumită măsură evitate spre a fi soluționate.

Concepția Securității Naționale (2008)

La 22 mai 2008, Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 112, a aprobat o nouă Concepție a Securității Naționale. Conform preambulului, noua Concepție urma să fie „un sistem de idei care conturează prioritățile statului în domeniul securității naționale”, să reflecte „evaluarea generală a mediului de securitate pe plan național și internațional în care operează Republica Moldova” și să definească „scopul securității naționale, liniile directorii de bază pentru securitatea națională, valorile și principiile generale ce urmează a fi protejate de stat și de societate”.

Concepția securității naționale reprezenta la acel moment al doilea act juridic de importanță majoră, care avea menirea să determine politica de securitate și apărare a Republicii Moldova.

În esență totuși, respectivul document de asemenea s-a dovedit a fi unul declarativ. Spre exemplu, documentul nu identifica problemele majore care împiedicau funcționarea eficientă al acestui sistem și soluțiile preconizate, dar conținea numai definiții academice și fraze generale despre necesitatea reformării sectorului securității naționale. Una din concluziile principale ale respectivei politici este că instrumentul principal pentru asigurarea securității naționale și apărării este cooperarea internațională, iar rolul instituțiilor Republicii Moldova și importanța efortului pe plan intern în acest domeniu nu sunt definite. În același timp, această cooperare se percepe drept una pur formală și lipsita de consistență, dat fiind discrepanța dintre declarațiile de intenții de participare la eforturi internaționale de pacificare sub auspiciile organizațiilor și capacitățile naționale limitate, lipsa unor acțiuni pentru consolidarea acestui deziderat și lipsa unor mecanisme puse în aplicare pentru a realiza aceste intenții.

Concepția prezenta următoarele amenințări la adresa securității naționale:

- Conflictul transnistrean;
- Riscurile apariției unor tensiuni interetnice;
- Amenințarea terorismului internațional;
- Amenințările de origine economică;
- Amenințările de origine socială;
- Amenințările din domeniul tehnologiilor informaționale;
- Amenințările care derivă din activitatea umană;
- Factorii tehnogeni și calamitățile naturale;
- Amenințarea crimei organizate și a corupției.

Pe lângă faptul că această listă este ambiguă (prin enumerarea amenințărilor și riscurilor împreună), incompletă (prin lipsa pericolelor și amenințărilor cu caracter informațional), iar ordinea de prioritate este contradictorie, o problema mult mai importantă este descrierea și explicarea eronată a amenințărilor. Astfel, de exemplu, amenințarea conflictului transnistrean la adresa securității naționale este interpretată nu prin termenii de suveranitate și integritate teritorială, dar este limitată

la constatarea că „existența regimului separatist amplifică discrepanța din cadrul juridic unic al Republicii Moldova, condiționând imposibilitatea acordării de asistență juridică cetățenilor Republicii Moldova din localitățile din stânga Nistrului, periclitând totodată cooperarea internațională judiciară în acest segment”.

De asemenea, în cazul conflictului transnistrean nu era pusă în discuție prezența forțelor militare și a armamentului rusesc pe teritoriul necontrolat al Republicii Moldova, fapt ce denotă o abordare inconsecventă în soluționarea conflictului, dar și tendința de a camufla faptele reale care condiționează menținerea regimului separatist din raioanele din stânga Nistrului. În acest document nu se făcea referință la staționarea trupelor militare ruse în Transnistria, ci se enunța despre evacuarea unor trupe străine de pe teritoriul Republicii Moldova. Reabilitarea prezenței militare ruse este cu atât mai vizibilă, cu cât în Concepție nu există nici o mențiune cu privire la decizia Summit-ului OSCE de la Istanbul din 1999, privind retragerea forțelor ruse de pe teritoriul Republicii Moldova și la Tratatul cu privire la Forțele Convenționale din Europa.

Un alt exemplu este includerea în lista amenințărilor a „Riscurilor apariției unor tensiuni interetnice” care, pornește de la constatarea că „Republica Moldova, este un stat polietic și multinațional” și conchide că „amenințarea apariției elementelor de șovinism, de naționalism și de separatism este persistentă”.

În rezultat, respectivul document de politici publice nu oferea o bază necesară pentru elaborarea politicii de stat în domeniul securității naționale și al apărării, actelor normative corespunzătoare pentru optimizarea structurilor de administrare și organizare a activității organelor de asigurare a securității naționale.

Mai mult, aplicarea în practică a dezideratelor expuse în Concepție nu era sistematizată. Concepția nu a fost urmată de un plan de acțiuni sau cel puțin de vreun alt document de planificare, care ar fi permis implementarea acesteia.

Strategia Securității Naționale (2011)

La 15 iulie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia Securității Naționale. Acesta a fost primul document de acest fel din Republica Moldova și aducea nivelul politicilor publice din sfera securității naționale și apărării la un alt nivel.

Procesul de elaborare a acestei strategii a fost unul lung și anevoios, fiind de-a lungul mai multor ani un subiect distinct al diferitor planuri de acțiuni, inclusiv a celor de cooperare dintre Republica Moldova și NATO.

În conformitate cu precizările din preambul Strategiei, documentul *„stabilește obiectivele sistemului securității naționale și identifică căile și mijloacele de asigurare a securității naționale. În același timp, Strategia constituie un act politic-juridic pe termen mediu ce permite adaptarea, în funcție de evoluțiile pe plan intern și extern, politicii din domeniul securității naționale, identificarea segmentelor specifice ale sistemului*

securității naționale care necesită reformare și determinarea unui plan realist de implementare a reformelor."

Strategia a preluat o abordare identică cu cea din Strategia Europeană de Securitate, conform căreia „*securitatea națională a unui stat european nu mai poate fi privită în izolare*” și „*tine cont de abordarea cuprinzătoare a securității naționale, caracterul multidimensional și interdependent al acesteia, determinat atât de starea de lucruri din domeniile politic, militar și al ordinii publice din țară, cât și de situația din sfera economică, socială, ecologică, energetică, etc.*”

Strategia Securității Naționale a Republicii Moldova a determinat interesele naționale; principalele amenințări; riscuri și vulnerabilități la adresa securității naționale; principalele repere ale politicii externe și politicii de apărare ce țin de asigurarea securității naționale; căile de asigurare a securității naționale; și liniile directorii ale reformei sectorului securității naționale.

Un capitol aparte din Strategia Securității Naționale a fost dedicat viziunii și acțiunilor de consolidare a securității naționale prin intermediul politicii externe și de apărare (Cap.3). Strategia a recunoscut că „*un loc aparte în contextul securității îi revine participării Republicii Moldova la eforturile globale, regionale și sub-regionale de promovare a stabilității și securității internaționale prin cooperarea în cadrul ONU, OSCE, cu NATO și alte organizații internaționale relevante, precum și participarea la misiunile în cadrul Politicii de Securitate și Apărare Comună a UE (PSAC).*”

Strategia indică că „*Securitatea națională a Republicii Moldova nu poate fi concepută în afara contextului securității europene*” și că „*în cadrul eforturilor de integrare, o atenție deosebită va fi acordată intensificării cooperării cu UE pe linia PESC (CFSP) și PSAC (CSDP), orientată spre consolidarea securității naționale și celei regionale. RM va coopera cu UE în domeniile prevenirii și soluționării conflictelor, gestionării crizelor, proliferării armelor de distrugere în masă.*”

În pofida faptului că s-ar părea că viciul implementării documentelor de politici s-a perindat în cursul anilor și cu această ocazie putea fi corectat, Strategia nu a fost o excepție de la celelalte documente de politici elaborate în anii precedenți. În document nu se regăsește partea de transpunere în practică, mai exact lipsește (e) estimarea impactului și a costurilor (financiare și non-financiare) aferente implementării. Acest lucru ridică riscul că pentru anumite domenii invocate în strategie, nu se vor aloca mijloace financiare suficiente pentru o implementare de succes. De asemenea, lipsa unor referințe bugetare, nu va permite includerea în bugetul de stat a fondurilor necesare pentru implementarea sectorială a documentului.

Un alt element care nu se regăsește în strategie se referă la rezultatele scontate și indicatorii de progres. Lipsa acestor elemente poate obstrucționa o evaluare obiectivă a implementării și nu oferă o viziune privitor la rezultatele scontate. Documentul nu includea nici etapele de implementare și atribuie procedurile de raportare și monitorizare Consiliului Suprem de Securitate, care de altfel, este un organ consultativ

al Președintelui Republicii Moldova. Astfel, strategia prevede că “autoritățile administrației publice centrale vor informa semestrial Consiliul Suprem de Securitate despre mersul implementării Strategiei și vor formula, după caz, propuneri, recomandări, soluții coordonate.”

Astfel, instituția careia îi revine responsabilitatea centrală asupra documentului este Consiliul Suprem de Securitate, membrii căruia “nu au împuterniciri suplimentare de factori de decizie și nu au dreptul de a emite dispoziții care să depășească limitele competențelor conferite de funcția pe care o dețin”, adică de a formula recomandări Președintelui. Însă Constituția Republicii Moldova, art. 87 (1) stabilește că “Președintele Republicii Moldova este comandantul suprem al forțelor armate,” respectiv domeniul apărării revine instituției Președintelui. În aceeași ordine de idei, vom observa că Strategia Securității Naționale nu se referă la rolul Președintelui în procesul de implementare a documentului. Lipsa acestor prevederi creează impresia că s-a evitat responsabilizarea Președintelui în procesul de implementare și monitorizare a Strategiei.

De la aprobarea respectivului document, în anul 2015 s-a făcut încercarea de a aproba o nouă Strategie, însă proiectul noului document nu a mai fost aprobat de către decidenți. La moment, Strategia aprobată în 2011 poate fi considerată drept un document învechit, care ar urma să fie elaborat într-o lectură nouă și care să țină cont de exigențele de elaborare a documentelor de politici.

Strategia Națională de Apărare (2018)

La 19 iulie 2018, Parlamentul a aprobat Strategia Națională de Apărare (în continuare – Strategia) și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia pentru anii 2018–2022. Documentul urmărește consolidarea mecanismului de conlucrare inter-instituțională în vederea dezvoltării unui sistem de apărare modern și eficient. Strategia stabilește obiectivele, etapele și mecanismele de fortificare a capacităților sistemului național de apărare. Astfel, se urmărește asigurarea apărării frontierei de stat, dezvoltarea capacității de control și protecție a spațiului aerian, îmbunătățirea sistemului de instruire militară și perfecționarea sistemului național de management al situațiilor de urgență.

Obiectivul Strategiei Naționale de Apărare presupune, în perspectivă, adaptarea sistemului național de apărare astfel încât să facă față noilor provocări de insecuritate, afectat de factori interni și externi, de ordin economic, politic, militar, informațional, social și geopolitic. Totuși, documentul este foarte generalizat, fără a asigura claritate la rolul și locul instituțiilor statului care au atribuție la asigurarea securității și a misiunilor care le revin. Cu toate că Strategia se aprobă pentru perioada unui act al guvernării, adică patru ani, se poate concluziona că obiectivele propuse sunt confuze. Spre exemplu, forma de completare mixtă a serviciului militar este considerată ca o soluție temporară, deși în această perioadă nu există premisele necesare pentru a refuza de acest model și de a trece la o armată profesionistă.

Printre principalele acțiuni prevăzute de Strategia Națională de Apărare se regăsesc:

- Dotarea forțelor armate cu tehnică și echipamente moderne;
- Revizuirea responsabilităților structurilor de forță;
- Armonizarea prevederilor legale care reglementează sistemul național de apărare la normele europene.

Se presupune că, costurile pentru implementarea acestor acțiuni vor fi acoperite din bugetul de stat și din surse externe. Strategia face referire că va consolida capacitățile sistemului național de apărare în sensul anticipării, prevenirii și contracarării amenințărilor și riscurilor la adresa securității statului, în special a celor cu caracter hibrid. Toate aceste măsuri urmând a fi realizate în colaborare cu partenerii strategici.

De asemenea, cooperarea bilaterală în domeniul apărării urmează să se axeze pe continuarea procesului de reformare a sistemului național de apărare al Republicii Moldova. Toate acestea vor avea loc în temeiul consolidării parteneriatului cu structurile euroatlantice și susținerii intereselor Republicii Moldova în cadrul organizațiilor internaționale.

Deși Strategia menționează că „în următorii ani este puțin probabilă o schimbare a politicii Federației Ruse față de Occident și față de unele foste republici sovietice, inclusiv Republica Moldova, de asemenea se așteaptă continuarea și extinderea influenței Rusiei pe căi diplomatice, prin expansiune culturală și educativă și, nu în ultimul rând, prin presiuni de natură economică și militară, prin propagandă, dezinformare și chiar prin corupere politică”.

Cu toate acestea, Republica Moldova își propune să mențină un dialog deschis, transparent cu Federația Rusă pentru a identifica soluții pe subiecte de interes comun. Strategia subliniază că regiunea transnistreană este și, cel mai probabil, va fi un instrument de acțiune, la îndemâna actorilor interesați, pentru a influența la nivel decizional și de a crea dificultăți în realizarea obiectivelor strategice ale Republicii Moldova.

Strategia identifică propaganda străină, parte a războiului informațional, de pe teritoriul Republicii Moldova, drept o vulnerabilitate care nu trebuie neglijată: Propaganda străină, manifestată prin tehnici de manipulare mediatică cu potențial distructiv, este capabilă să influențeze negativ opinia publică autohtonă, să afecteze vectorii strategici ai politicii externe și să prejudicieze imaginea instituțiilor guvernamentale ale Republicii Moldova.

Strategia militară (2018)

La scurt timp după adoptarea Strategiei Naționale de Apărare, a fost aprobată de către Guvernul Republicii Moldova și Strategia militară și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2018-2020.

Documentul a fost elaborat de către Ministerul Apărării în calitate de instituție responsabilă de elaborarea Strategiei Militare a Republicii Moldova și care derivă din prevederile Strategiei Securității Naționale, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Nr. 153 din 15.07.2011, precum și din punct. 4 al Concepției Securității Naționale, aprobate prin Lege 112-XVI din 22.05.2008, care stipulează că în urma aprobării Concepției va fi elaborată și aprobată Strategia securității naționale, care va servi drept

bază pentru elaborarea Strategiei Militare și altor strategii sectoriale în domeniul securității naționale.

Strategia trasează orientarea militară în vederea îndeplinirii obiectivului fundamental stabilit în Strategia Securității Naționale a RM și prevederile Analizei Strategice a Apărării. Documentul identifică potențialele riscuri și amenințări de natură militară la adresa securității naționale, definește obiectivele militare naționale, folosește principiile și conceptele strategice necesare pentru îndeplinirea acestor obiective și stabilește misiunile Armatei Naționale a Republicii Moldova, capacitățile și cerințele pentru executarea acestora, prezintă structura de comandă și structuri de forță pentru asigurarea apărării.

Acest document de politici urmează să devină unul principal în ceea ce vizează activitatea Armatei Naționale și prezintă baza conceptuală pentru Ministerul Apărării al Republicii Moldova în elaborarea planurilor și programelor de dezvoltare și modernizare a capacităților militare, necesare pentru asigurarea integrității și suveranității Republicii Moldova.

Urmare a implementării Strategiei, urmează să aibă loc mai multe rectificări la organizarea actuală a organelor de conducere în domeniul de apărare, prevăzute în Legea cu privire la apărarea națională nr. 345 din 25.07.2003, dar și introducerea unor aspecte noi, care prevăd conceptul de conducere politico-militară, realizată de către Ministrul Apărării prin elaborarea politicilor și strategiilor necesare îndeplinirii obiectivelor apărării naționale. Documentul de asemenea stabilește modul în care se întrebuințează forțele destinate apărării (capacitățile de apărare), alocarea resurselor disponibile Armatei Naționale, în conformitate cu prioritățile existente și conceptul de conducere militară cu forțele destinate apărării naționale, realizată de Șeful Marelui Stat Major, care în calitate de Comandant al Armatei Naționale, asigură mobilizarea și întrebuințarea eficientă a capacităților de apărare existente, în vederea executării misiunilor stabilite.

De asemenea, Strategia precizează misiunile Armatei Naționale, care constau în „modernizarea Armatei Naționale în vederea creării unei structuri de forță, capabilă să asigure apărarea națională, precum și folosirea eficientă a resurselor alocate; menținerea sistemului de serviciu militar mixt, cu majorarea ulterioară a ponderii serviciului militar prin contract; îndeplinirea misiunilor corespondente menținerii păcii în Zona de securitate, până la modificarea formatului actual al Forțelor Mixte de Menținere a Păcii; dezvoltarea continuă a capacităților naționale de participare la operații internaționale de pacificare și extindere a nivelului de participare până la o unitate independentă” și atribuțiile Armatei Naționale, care au fost divizate în trei domenii: apărarea militară a Republicii Moldova; acordarea suportului pentru alte autorități; consolidarea securității internaționale.

Urmare a aprobării a Strategiei, urma să fie abrogată Doctrina militară din 1995. Spre deosebire de doctrina militară, care se axează pur pe aspectul militar, Strategia Militară descrie politica de apărare și are o sferă de preocupări mai largă, în sensul că se ocupă de multiple aspecte ale

fenomenului militar. Totodată, nici până la moment Doctrina Militară nu a fost abrogată și între aceste două documente există mai multe contradicții care de asemenea afectează calitatea formării viziunii pentru acționare din partea decidenților.

5. CADRUL INSTITUȚIONAL RESPONSABIL DE ELABORAREA ȘI APROBAREA DOCUMENTELOR DE POLITICI DIN SFERA APĂRĂRII NAȚIONALE

Instituțiile responsabile de elaborarea și aprobarea politicilor naționale în domeniul securității și apărării sunt:

- Parlamentul Republicii Moldova;
- Președintele Republicii Moldova;
- Consiliul Suprem de Securitate;
- Guvernul Republicii Moldova;
- Ministerul Apărării.

Constituția Republicii Moldova investeste **Parlamentul Republicii Moldova** atât cu puteri tradiționale de adoptare a legilor, hotărârilor și moțiunilor, cât și cu prerogative specifice care se referă în mod exclusiv la politicile publice din domeniul securității naționale și apărării. Astfel, Parlamentul Republicii Moldova aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului; aprobă doctrina militară a statului; exercită controlul parlamentar asupra puterii executive; ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova.

Atribuțiile constituționale ale Parlamentului în domeniul securității naționale sunt extinse și dezvoltate în legislația sectorială. Analiza prevederilor constituționale și actelor legislative sectoriale indică asupra faptului că Parlamentul Republicii Moldova are un rol suprem în ierarhia instituțiilor de stat cu atribuții în domeniul securității naționale și un rol cheie în exercitarea controlului/monitorizării sectorului de securitate.

În conformitate cu Constituția, **Președintele Republicii Moldova**, în calitate de șef al Statului este „garant al suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării”. Totodată, în calitate de Comandant Suprem al Forțelor Armate, Președintele poate declara „mobilizarea parțială sau generală a Forțelor Armate; în caz de agresiune armată, ia măsuri pentru respingerea agresiunii și declară stare de război; Președintele poate lua și alte măsuri pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, în limitele și în condițiile legii.”

Atribuțiile Președintelui în domeniul apărării sunt specificate în Legea cu privire la apărarea națională. Art. 25 din această Lege prevede că Președintele poartă răspundere pentru starea sistemului național de apărare și are următoarele atribuții:

- Exercită conducerea generală al sistemului național de apărare și coordonează activitatea autorităților administrației publice în domeniul apărării naționale;
- Prezintă Parlamentului spre aprobare proiectele concepției securității naționale, doctrinei militare a statului, structurii generale și efectivelor componentelor Forțelor Armate;
- Aprobă regulamentul Consiliului Suprem de Securitate, regulamentul Statului Major General, programele și planurile privind

- construcția și dezvoltarea Forțelor Armate, planul de mobilizare a Forțelor Armate; planul de întreținere a Forțelor Armate;
- Coordonează activitatea de colaborare militară internațională;
 - Efectuează conducerea generală privind acumularea resurselor pentru necesitățile sistemului național de apărare;
 - Poartă tratative, încheie tratate internaționale în domeniul militar în numele Republicii Moldova și le prezintă spre ratificarea Parlamentului;
 - Înaintează Parlamentului propuneri privind participarea cu efective, armament și tehnică militară la operațiuni internaționale de menținere a păcii sau în scopuri umanitare.

Astfel, ținând cont de aceste atribuții, Președintele Republicii Moldova este o instituție-cheie în promovarea politicii naționale în domeniul securității și apărării și în controlul instituțiilor din această sferă.

Consiliul Suprem de Securitate este o entitate indispensabilă al sistemului de asigurare a securității naționale în țările cu regim de guvernare democratică. Rolul și misiunile principale ale acestuia sunt de cele mai multe ori similare. De regulă, Consiliul este punctul cardinal în structura sistemului național de securitate și apărare și are misiunea de a oferi consultanță Președintelui în integrarea politicilor interne, externe și militare în legătură cu securitatea națională.

Consiliul este, de asemenea, principalul forum al Președintelui pentru examinarea acestor probleme împreună cu consilierii săi principali în domeniul securității naționale și oficialii din cabinetul de miniștri. Această entitate este, totodată, principalul instrument al Președintelui pentru coordonarea practică a acestor politici între diferite agenții guvernamentale.

Conform Regulamentului aprobat în 1997, Consiliul Suprem de Securitate este “un organ consultativ care analizează activitatea ministerelor și departamentelor în domeniul asigurării securității naționale și prezintă Președintelui Republicii Moldova recomandări în problemele de politică externă și internă a statului.”

Atribuțiile și responsabilitățile **Guvernului Republicii Moldova** în domeniul securității naționale nu sunt stipulate într-un act legislativ unic. Acestea pot fi analizate numai prin prisma analizei legislației sectoriale. Astfel, de exemplu, atribuțiile și responsabilitățile Guvernului în domeniul apărării sunt stipulate în Legea cu privire la apărarea națională care definește rolul tuturor organelor de stat în acest domeniu. Conform art. 27 din Legea cu privire la apărarea națională, Guvernul deține funcții executive, fiind responsabil de organizarea activităților și de realizarea măsurilor de asigurare a capacității de apărare a țării, în limitele prevăzute de lege, și are următoarele atribuții:

- a) Coordonează activitatea ministerelor și a altor autorități ale administrației publice pentru realizarea măsurilor de asigurare a capacității de apărare a țării;
- b) Asigură alocarea și utilizarea, în condițiile legii, a resurselor financiare și materiale necesare organizării, înzestrării și mobilizării

Forțelor Armate, întreținerii și pregătirii trupelor, menținerii în stare de operativitate a tehnicii și armamentului, pregătirii pentru mobilizare a economiei naționale;

- c) Elaborează și realizează programele de stat privind construcția și dezvoltarea Forțelor Armate, direcțiile principale ale colaborării militare internaționale;
- d) Propune spre aprobare volumul alocațiilor bugetare pentru necesitățile apărării. Într-o modalitate relativ similară ar putea fi descrise atribuțiile și responsabilitățile Guvernului în domeniul ordinii publice.

Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională stabilește structura sistemului național de apărare, bazele organizării și asigurării apărării țării, atribuțiile și responsabilitățile autorităților publice în domeniul apărării, conducerea, organizarea, destinația forțelor sistemului național de apărare și planificarea apărării naționale.

Conform art. 28 din Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională, Ministerul Apărării este autoritatea publică centrală de specialitate, care organizează, coordonează și conduce activitățile în domeniul apărării naționale și este responsabil de construcția și dezvoltarea Armatei Naționale și de pregătirea ei pentru executarea misiunilor de apărare a țării.

În calitate de atribuții din domeniul elaborării documentelor de politici, Ministerul are sarcina de a:

- Participa și conduce procesul de elaborare a Strategiei Naționale de Apărare;
- Elabora Strategia Militară și, cu avizul Președintelui Republicii Moldova, o prezintă Guvernului spre aprobare;
- Emite directiva de planificare a apărării;
- Inițiază propuneri privind perfecționarea cadrului juridic și a documentelor de politici în domeniul apărării naționale, precum și propuneri privind formarea bugetului militar;

În cadrul **Ministerului Apărării**, unitatea responsabilă de domeniul elaborării politicilor este **Direcția politică de apărare și planificare a apărării**, care are misiunea de a elabora, promova, asigura, coordona și gestiona politica de apărare și procesul de planificare a apărării naționale la nivel național și internațional. Funcțiile de bază ale Direcției sunt:

- Stabilirea și monitorizarea implementării obiectivelor strategice și direcțiilor prioritare în domeniul apărării;
- Elaborarea, coordonarea și monitorizarea implementării politicii de apărare, în conformitate cu documentele care fundamentează planificarea apărării la nivel național;
- Asigurarea coeziunii proceselor și strategiilor de apărare și securitate ca bază pentru reforma militară;
- Stabilirea priorităților politico-militare în vederea alocării resurselor necesare;
- Promovarea la nivel național și internațional a obiectivelor de apărare în contextul politicii externe a țării și intereselor naționale;

- Elaborarea (ajustarea) și monitorizarea implementării politicilor de interoperabilitate al sectorului de apărare;
- Elaborarea propunerilor, analizelor, la procesul de planificare, și de monitorizare a implementării planurilor de acțiune și a programelor de cooperare cu organisme internaționale îndreptate spre sporirea interoperabilității și atingerea standardelor internaționale prin participarea Republicii Moldova la operațiunile și misiunile internaționale;
- Examinarea proiectelor documentelor de politici în domeniul de interoperabilitate, ale altor acte legislative elaborate de către subdiviziunile și instituțiile Ministerului Apărării;
- Negocierea cu partenerii/donatorii externi posibilitatea creării unor noi proiecte/programe de asistență externă pentru creșterea gradului de interoperabilitate, precum și asigură procesul de inițiere și monitorizare a implementării acestora;
- Gestionarea, coordonarea și monitorizarea procesul de planificare integrată a apărării;
- Realizarea planificării apărării pe baza opțiunilor și deciziilor politice și strategice ale Parlamentului, Președintelui și Guvernului, precum și ale celorlalte instituții publice cu atribuții în domeniul securității și apărării naționale;
- Organizarea, asigurarea și monitorizarea funcționării sistemului de planificare, programare, bugetare și evaluare a forțelor, activităților și resurselor pentru apărare destinate Ministerului Apărării;
- Elaborarea propunerilor privind acte legislative, precum și acte normative privind planificarea apărării.

Respectiv, la nivel instituțional, în Republica Moldova funcționează un set de instituții care au instrumentele necesare de a acționa activ în procesul de elaborare și adoptare a documentelor de politici publice din sfera apărării naționale.

6. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

1. Conceptul de „politici publice” rămâne a fi unul nou și neelucidat pentru domeniul administrației publice. În cursul ultimului deceniu, cadrul normativ a oferit mai multe definiții pentru termenul de „documente de politici”, fără a avea un consens asupra unei definiții. După aprobarea Legii nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative s-a introdus o definiție unificată pentru acest termen, s-a stabilit ierarhia și împuternicirile autorităților cu privire la aprobarea documentelor de politici, precum și s-a abrogat legislația anterioară, care conținea prevederi care se contraziceau între acestea. De asemenea a fost completat cadrul normativ și prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, care introduce rigori cu privire la documentele de politici publice.

Recomandări:

- Reieșind din faptul că cadrul normativ ce reglementează documentele de politici s-a schimbat, este necesar de a revizui și de a aduce în concordanță toate documentele de acest tip din sectorul apărării naționale.
 - Este necesar de a abroga documentele care nu corespund noilor rigori și care nu au o valoare adăugată pentru sector.
2. Dezvoltarea sistemului de documente de politici din domeniul apărării naționale poate fi grupat în patru etape generale, care indică o creștere graduală a calității documentelor de politici din sfera apărării naționale, fiind vorba despre:
 - (i) Constituirea fundamentului juridic, a început odată cu adoptarea Declarației de Independență și s-a finalizat cu aprobarea Constituției Republicii Moldova. Etapa respectivă a fost caracterizată cu adoptarea cadrului legal care a ajutat la organizarea domeniului apărării naționale. Prevederile Constituției, în special cu referire la neutralitatea permanentă, au influențat vectorul de apărare ce a fost reflectat în documentele de politici din sfera apărării naționale.
 - (ii) Elaborarea primelor documente de politici, a început odată cu aprobarea primului document de acest tip pentru sectorul apărării naționale în anul 1995 - Concepția Securității Naționale și s-a încheiat cu semnarea IPAP-ului cu NATO și finalizarea implementării Planului de Acțiuni UE- RM, care au fost procese cu o influență pe termen lung asupra documentelor de politici din sfera apărării naționale.
 - (iii) Fundamentarea documentelor din sfera apărării naționale, a început cu adoptarea unui noi Concepții a Securității Naționale în 2008. Etapa respectivă s-a caracterizat cu adoptarea mai multor documente de politici, urmare a implementării IPAP-ului. Tot în cadrul acestei etape a fost aprobată și prima Strategie a Securității Naționale, ceea ce a

constituit o premieră pentru sfera apărării naționale. Etapa respectivă se încheie odată cu finalizarea Analizei Strategice a Apărării, care a avut o contribuție majoră la pregătirea mai multe documente interne în cadrul Ministerului Apărării.

- (iv) Îmbunătățirea cadrului de politici din sfera apărării naționale, este etapa care debutează cu semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În perioada respectivă sunt adoptate două documente de politici importante domeniului, este vorba despre Strategia Națională de Apărare și Strategia Militară. O premieră pentru perioada respectivă constituie faptul că documentele adoptate au fost însoțite de planuri de acțiuni, ceea ce nu a mai fost realizat anterior.

Recomandări:

- În pofida faptului că în cursul unei perioade îndelungate documentele de politici elaborate în sfera apărării naționale întruneau aceleași lacune, autoritățile responsabile de pregătirea lor nu întotdeauna au ținut cont de lecțiile învățate și acestea s-au perindat în cursul anilor. Este vorba în primul rând de caracterul declarativ și ambiguu ale documentelor, lipsa unui cadru de implementare, inexactitatea estimării cheltuielilor, etc. În acest sens, este necesar ca documentele de politici să corespundă exigențelor de formă și conținut care sunt înaintate de noul cadru normativ cu privire la acest tip de documente.
 - Strategia Securității Naționale adoptată în 2011 este deja epuizată din punct de vedere a contextului actual și este necesar adoptarea unui nou document, care ar urma exemplul pozitiv al documentelor de politici adoptate în 2018 ce au fost însoțite de planuri de acțiune.
3. Cooperarea cu NATO, fapt determinat de extinderea Alianței în nemijlocita vecinătate a Republicii Moldova, dar și de faptul că pentru respectiva organizație a devenit interesată de securitatea statelor europene nemembre și care dețin focare potențiale sau reale de amenințări la adresa securității în sens larg, și care pot genera probleme de securitate unor state participante la aranjamentul Nord-Atlantic, a determinat o deschidere sporită față de Republica Moldova. Din punct de vedere a planificării strategice și calității documentelor de politici, a fost oferit sprijin substanțial pentru mai multe procese și schimburi de experiență. Pentru Republica Moldova cooperarea cu NATO a produs un efect calitativ asupra reconceptualizării abordării în domeniul apărării naționale și conținutului documentelor de politici.

Recomandări:

- Cooperarea cu NATO a oferit mai multe posibilități ca documentele de politici elaborate de autoritățile din domeniul apărării să fie mai vizionare și să conțină prevederi care ar

permite consolidarea sectorului de apărare. Din acest motiv, este necesar ca autoritățile să replice acele procese și practici care sunt oferite de NATO.

- Întru atingerea eficienței în procesul de planificare al apărării, pot fi utilizate diferite mecanisme și mijloace NATO care urmează ulterior să se încadreze în limitele dimensiunilor stipulate în politica planificării apărării (tehnice, procedurale, umane, precum și informaționale). Din arealul de mecanisme, pot fi utilizate: procedurile NATO de planificare în domeniul apărării (NDPP), programele de cooperare (bilaterală sau multilaterală), Net Assessment-ul Militar (reprezintă o metodă analitică care ajută la identificarea problemelor cheie, pozițiilor forte și slabe, precum și a variantelor alternative elaborate de către participanții potențiali la procesul de planificare al apărării).
4. În pofida faptului că în cursul anilor au fost elaborat mai multe documente de politici, principala lacună reprezintă faptul că Ministerul Apărării în calitate de instituție responsabilă de politici nu a elaborat documentele într-un mod sistematic. În pofida faptului că anumite inițiative au fost plauzibile, lipsa continuității au afectat efectul pozitiv a acestora asupra sectorului. În rezultat, au existat ani în șir în care domeniul apărării naționale a fost ghidat de documente de politici care nu corespundeau timpului și avea o valoare adăugată scăzută.

Recomandare:

- Ministerul Apărării în calitate de autoritate publică responsabilă de elaborarea documentelor de politici din sfera apărării urmează să conducă permanent și anticipat procesul de evaluare a documentelor de politici. În rezultat, este necesar ca elaborarea acestora să înceapă din timp, pentru a asigura un proces participativ și de calitate.
5. Cadrul instituțional responsabil de elaborarea și aprobarea documentelor de politici din sfera apărării naționale este comprehensiv, însă implicarea acestora în valorificarea rolului care le revine în domeniul apărării naționale este redus.

Recomandare:

- Domeniul apărării naționale ar avea nevoie de elaborarea unui document care ar sistematiza toate prevederile din sfera respectivă și care ar delimita clar atribuțiunile instituțiilor. În acest sens ar fi oportună revenirea la ideea elaborării Codului Militar, care a fost lansată în anii 2012-2013. De această dată este necesar de a ține cont de obiecțiile și punctele slabe care au fost elucidate la acel moment și pregătit un act normativ care să întrunească multitudinea de reglementări și responsabilități care revin instituțiilor publice.