

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale conferinței științifico-practice
cu participare internațională
20 mai 2013*

**CHIȘINĂU,
2013**

COMITETUL ORGANIZATORIC

Vasile MARINA - doctor habilitat, profesor universitar, rector al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, președinte

Oleg BALAN - doctor habilitat, profesor universitar, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, vicepreședinte

Maria STRECHII - doctor, conferențiar universitar, director-adjunct, Departamentul organizarea instruirii

Aurelia ȚEPORDEI - magistru, director interimar, Departamentul dezvoltare profesională

Andrei GROZA - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative

Svetlana COJOCARU - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră economie și management public

Orest TĂRĂȚĂ - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe politice și relații internaționale

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

Teodora GHERMAN - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră tehnologii informaționale aplicate

Tudor LEANCĂ - șef Direcție generală gestiune și servicii interne

Mihai MANEA - șef Secție activitate editorială

Ludmila ANDRIEVSCI - magistru, șef Direcție management personal și relații publice

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN - magistru, șef Secție informare și documentare

Elena ANDRONOVICI - șef Direcție patrimoniu, planificare și finanțe

Silvia DULSCHI - metodist, Direcția cooperare internațională și investigații științifice, secretar

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice”, conf. șt.-practică (2013; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conf. șt.-practice cu participare intern., 20 mai 2013, Chișinău / com. org.: Vasile Marina [et al.]. - Chișinău: AAP, 2013. - 536 p.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică de pe lângă Președintele Rep. Moldova. - Texte: lb. rom., engl., rusă. - Bibliogr. la sfârșitul art. - 200 ex.

ISBN 978-9975-4241-5-8.

351(082)=135.1=111=161.1
T 43

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

ACADEMIA – PROMOTOR AL CULTURII ADMINISTRATIVE

Alocuțiunea Președintelui Republicii Moldova, dl Nicolae TIMOFTI, în cadrul festivității, consacrate celei de-a 20-a aniversări de la fondarea Academiei de Administrare Publică

Onorați membri ai corpului profesoral-didactic, stimați colaboratori, doctoranzi, masteranzi!

Acum 20 de ani, odată cu înființarea Academiei de Administrare Publică, s-a dat startul dezvoltării culturii administrative în Republica Moldova. Atunci au fost puse bazele unui centru de formare a administratorilor și funcționarilor de generație nouă capabili să facă față exigențelor timpului.

Pe parcursul a două decenii de activitate, Academia și-a sporit potențialul consultativ ca participant la examinarea documentelor strategice, conceptuale și de program.

Academia a devenit o importantă componentă sistematică a reformei, promovate în cadrul administrației publice centrale.

Cu certitudine, acest fapt se datorează întregului corp profesoral-didactic și specialiștilor Academiei. În procesul didactic au fost antrenați profesori, deținători de titluri științifico-didactice, reprezentanți ai autorităților publice, profesori din străinătate. Au fost desfășurate activități didactice, de cercetare științifică, dezbateri, întruniri cu caracter metodic, în scop de promovare a cunoștințelor în domeniul administrației publice.

Până în prezent, peste 4 mii de persoane și-au făcut studiile universitare și postuniversitare în cadrul Academiei. Peste 27 de mii de persoane din rândul funcționarilor publici au absolvit cursuri de formare și dezvoltare profesională.

Doamnelor și domnilor!

Proiectul național de integrare europeană a Republicii Moldova înseamnă un proces serios și continuu de modernizare a tuturor domeniilor, inclusiv a sectorului de administrare publică. Absolvenții Academiei, în calitatea lor de funcționari publici, au o sarcină extrem de responsabilă în acest sens. Vorbesc despre abilitățile profesionale, dar și despre caracterul integru, onest și incoruptibil pe care trebuie să-l aibă o persoană aflată în serviciul public. Fără asemenea calități nu se poate imagina formarea unei culturi administrative performante.

Dumneavoastră sunteți acei care reprezentați Republica Moldova în relațiile cu cetățenii și cu partenerii noștri de dezvoltare. Vă rog să înțelegeți pe deplin misiunea care vă revine.

În ceea ce privește Academia de Administrare Publică în integritatea ei, ea trebuie să abordeze idei inovatoare, să aplice metode moderne de analiză a evoluției fenomenelor în domeniu, să ofere evaluări și expertize temeinice pentru toate sectoarele și direcțiile de activitate ale instituțiilor statului. Fie că este vorba despre problemele sociale sau dezvoltarea relațiilor dintre autoritățile centrale și cele locale.

Vă urez tuturor, cu ocazia acestui jubileu, realizări profesionale și succese în tot ceea ce întreprindeți.

MIRCEA SNEGUR: „MĂ BUCUR PENTRU SUCESELE ACADEMIEI”

Discurs rostit de primul Președinte al Republicii Moldova în cadrul festivității, consacrate celei de-a 20-a aniversări de la fondarea Academiei de Administrare Publică

**Stimate domnule Președinte al Republicii Moldova,
stimat domnule rector, onorată asistență !**

Doresc să Vă aduc sincere mulțumiri pentru onoarea pe care mi-o acordați, pentru înalta apreciere venită din partea uneia dintre cele mai prestigioase instituții educaționale din domeniul serviciului public, în cazul nostru, conferindu-mi înaltul titlu de Doctor Honoris Causa. De altfel, să nu Vă fie cu supărare, dar după plecarea mea de la Președinție acum 16 ani, acest gest de a fi luat în seamă de către Academie este, deocamdată, primul. Sper să nu fie și ultimul. Cu atât mai mult cu cât conferirea înaltului titlu mă obligă, într-un fel, să țin anumite prelegeri consacrate etapelor de edificare a tânărului stat moldovenesc.

Fondarea acum 20 de ani a Academiei de Administrare Publică a constituit o parte componentă a edificării în condiții deloc ușoare a statului Republica Moldova, dar cu totul și cu totul noi pentru clasa politică și conducerea țării.

În primul rând, noi abia începeam să însușim legile democrației. Or, anume democratizarea societății se afla în prim-plan. Mai întâi, a fost aplicat pluripartitismul, apoi au urmat primele alegeri parlamentare democratice din 1990, proclamarea independenței și purcederea la crearea propriu-zisă a statului.

În al doilea rând, au fost puse temeliele trecerii economiei la relațiile de piață, ceea ce necesita o reorientare cardinală a mentalității cadrelor respective.

În același context, putem vorbi și despre reforma constituțională și cea a justiției în ansamblu etc.

Dar pentru a reuși toate acestea și a asigura integritatea proceselor - de la lansarea ideilor și până la implementarea pe scară largă - era necesară perfecționarea și pregătirea cadrelor competente. Toate acestea au constituit o motivație mai mult decât concludentă pentru fondarea Academiei, lucru care a și fost realizat prin Decret prezidențial acum 20 de ani în urmă - la 21 mai 1993.

Și încă ceva. Noi, politicienii de atunci, pășeam pe cărări nebătătorite, dar trăiam sincer cu problemele țării, căutând soluțiile necesare. Spre deosebire de actuala clasă politică, care pune zilnic țara la grele încercări. Îmi pare foarte rău să constat această situație, dar mă doare inima urmărind atâtea reglări de conturi, încalcări, decizii justițiare la cel mai înalt nivel întru satisfacerea comenzilor politice, lipsa totală de constructivism. Așa nu se mai poate!

Ar fi bine, necesar chiar, ca cei peste 30 de mii de specialiști, care dețin diplome și certificate de la Academia de Administrare Publică, să ocupe o poziție mai principală în situația de criză a puterii și să contribuie la ameliorarea acesteia.

Onorată asistență, personal, mă bucur mult pentru succesele obținute de colectivul

Academiei de Administrare Publică în vederea materializării năzuințelor noastre, lansate la ziua fondării acestei instituții de învățământ superior. Vă las cărțile mele pentru Biblioteca Științifică a Academiei în speranța că vă vor fi de folos pentru a cunoaște mai bine istoria mai nouă a Republicii Moldova. Vă rog să acceptați încă o dată sincerele mele felicitări, precum și cordialele urări de succese!

PROBLEME ACTUALE ALE ADMINISTRĂRII PUBLICE

***În loc de prefață la materialele Conferinței științifico-practice
„Teoria și practica administrării publice” din 20 mai 2013, prilejuite
de cea de-a 20-a aniversare de la fondarea Academiei de
Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova***

**Vasile MARINA,
rector al Academiei de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova,
doctor habilitat în științe fizico-matematice,
profesor universitar**

În ultimii ani, cercetările în domeniul administrării publice s-au diversificat. Lucrările prezentate la Conferința științifico-practică internațională, prilejuită de cea de-a 20-a aniversare a fondării Academiei de Administrare Publică, pun în evidență tendințele de dezvoltare a unui spectru larg de probleme cu care se confruntă Republica Moldova.

În mai multe lucrări se conțin referiri la modalitățile de interacțiune dintre politicieni și funcționarii publici în procesul de implementare a reformelor. Conform concepțiilor expuse, între relațiile dintre politicieni și funcționarii publici se impune un spațiu de comunicare transparent și complex, punți de colaborare și parteneriate între sistemul politic și sistemul administrației publice, cu scopul asigurării dezvoltării unui sistem democratic și eficient de guvernare. Pornind de la faptul că sistemul politic este un subsistem al sistemului social global, care cuprinde relațiile politice, instituțiile politice, cultura politică ce asigură organizarea și conducerea de ansamblu a societății, funcționalitatea ei, sunt analizate o serie de probleme ce țin de reformele care se impun în diferite domenii. Printre reformele importante se numără descentralizarea, care acoperă mai multe sectoare și domenii de intervenție și anume: descentralizarea politică, clarificarea competențelor și responsabilităților, reforma administrativ-teritorială, delimitarea patrimonială și descentralizarea financiară. Se poate afirma că securitatea statului va depinde, în mare măsură, de progresele înregistrate în domeniul descentralizării.

Un rol important, în privința evoluției științifice, îl joacă lucrările în care sunt sesizate probleme principiale ce țin de dezvoltarea economică și socială. Pentru rezolvarea lor se impune o gândire critică în baza căreia se pot delimita lucrurile admisibile de cele inadmisibile. Uneori, strategiile elaborate pentru implementare nu se ridică pe potriva necesităților, diminuând și canalizând energiile declanșate, inclusiv din punctul de vedere al organizării managementului social. Discordanțele, care apar în tratamentul problemelor din societate, afectează interconexiunile care se impun la frontierele dintre diferite domenii de activitate. Orice tip de discordanță conduce, în cele din urmă, la costuri care se acumulează și pentru care achitățile rămân inerente. Dezvoltarea rațională a Republicii Moldova poate fi realizată doar în cadrul unei viziuni integre în care se ține seama de par-

ticularitățile părților constitutoare, consfințită printr-o reformă fundamentală a Constituției. Impactul transformărilor obiective asupra organizării administrative sub incidența interdependențelor, interacțiunilor și interconexiunilor este susținut din partea vestică a Europei. Frânarea proceselor necesare schimbărilor din motive ce țin de interese imperiale devin periculoase din punctul de vedere al perpetuării valorilor social-umane.

Unii autori estimează toate neîmplinirile prin prisma influenței factorului extern asupra proceselor care se produc în societatea noastră. Fenomenele care au la bază cauze de natură geopolitică sunt percepute numai de grupuri restrânse de cetățeni, însă costurile sunt suportate de toți membrii societății.

Merită atenție constatarea privind rolul care revine obiceiurilor, cutumelor și tradițiilor populare în organizarea administrativă a sociumului. Este, pe bună dreptate, menționat că obiceiul nu poate fi respectat formal, fiindcă este însoțit de sentimente și valori ale căror lipsă în raport cu modelul acceptat ar atrage sancțiuni din partea cetățenilor, deoarece este parte componentă a tradiției; legăturile între diversele obiceiuri și combinarea lor nu este întâmplătoare. Orice acțiune cu un conținut tradițional puternic este rezultatul unor sinteze îndelungate ale practicii comunității respective, fiind subordonată întotdeauna unei cerințe care privește stabilitatea și continuitatea existenței sale.

Într-o serie de cercetări se arată că excesele politizate și manipularea cetățenilor au condus la frânarea reformei teritorial-administrative. Faptul că instituțiile administrației publice locale sunt lipsite de suportul necesar pentru a desfășura activități manageriale în conformitate cu nevoile și necesitățile membrilor comunităților pe care le reprezintă a condus la exodul masiv al populației. Astfel, în loc de legi pe potrivă realităților societății în constituire, din cele 41 de unități administrative la începutul anilor 90, au rămas 32, iar începând cu anul 2003 acestora le-au fost retrase și finanțele publice, chiar dacă în responsabilitatea instituțiilor au rămas chestiunile legate de salarizarea profesorilor, medicilor și până la ajutorarea vârstnicilor etc. Mai mulți autori scot în evidență consecințele guvernării din 2001-2009: exodul imigranților și pierderea capitalului de aur (vârsta 25-55 ani); declanșarea proceselor de morbiditate/mortalitate; îmbătrânirea și sărăcirea societății; destrămarea valorii familiei, sănătății, tradițiilor și a unui standard de viață decent. În cadrul unei reforme teritorial-administrative raționale, organizațiile APL se vor situa nu numai mai aproape de oameni, dar și de posibilitățile reale în privința modului de a acționa; trecerea de la consumatorist și imobiliar, din contul remitențelor sosite de la cei plecați, la elaborarea unor scopuri și mijloace de a le atinge în privința unei dezvoltări economice durabile.

În lucrările prezentate la Conferință sunt examinate și paradigmele din domeniul protecției consumatorului. Se arată că, la etapa actuală, mentalitatea consumatorului este axată pe conexiuni, pe implicare, pe valorizarea raportului cauză-efect. Faptul că „diavolul” se ascunde în detalii este conștientizat de majoritatea cetățenilor; într-o lume bine informată contează nu numai „ce mănânci”, ci și „de unde vine produsul”, „cum e ambalat”, „cum se vinde”, „în ce condiții a fost păstrat”. Consumatorul contemporan judecă prin prisma consecințelor deciziilor sale nu numai asupra propriei persoane, dar și asupra celorlalți. Pune întrebări incomode, revendicându-și drepturile cu din ce în ce mai multă vehemență.

Prezintă interes analiza așa-numitului fenomen „deficit democratic” provocat de „do-

minarea executivelor". Problema legitimității democratice, alături de conceptul „deficitului democratic”, generează dezbateri politice și academice pe marginea „deparlamentarizării” care accentuează existența unui raport negativ între integrarea europeană și influența politică a parlamentelor naționale. Această stare de lucruri este caracteristică și în cazul Republicii Moldova. Este pusă în evidență viziunea lui Montesquieu: natura presupune relații invariabile și necesare de echitate (egalitate), așa că legile pozitive trebuie derivate din „natura lucrurilor”, și nu din comanda arbitrară a unui legislator.

Unii autori demonstrează existența unui fundament morfologic al dreptului, cum ar fi: factorii geografici și demografici, factorii economici, religioși, morali, psihologici. Este promovată ideea de „spirit general”, conform căreia fiecare societate politică dobândește, pe parcursul istoriei, o structură mentală specifică, comună tuturor membrilor; aceste caracteristici mentale comune nu sunt determinate doar de cauze de natură fizică, cum ar fi teritoriul și clima, dar și de cauzele morale, precum religia, legile, maximele guvernământului, pildele trecutului, moravurile, manierele.

Este adevărat că la instituirea unei societăți se impun, în primul rând, cerințe față de oamenii cei mai înzestrați, care posedă o facultate de raționare foarte dezvoltată, iar pentru a face legi drepte, „oamenii trebuie să fie deja așa cum vor deveni abia ca rezultat al acestor legi”. Dacă raportăm astfel de afirmații la factorii de configurare a constituției, constatăm că, într-adevăr, adoptarea acesteia se fundamentează pe principii de raționament puternic dezvoltate, mai ales atunci când este vorba de adoptarea constituției de o putere constituantă originară.

Nu este trecut cu vederea contextul factorilor de configurare a constituției, cum este *politica legislativă* prin care urmează să înțelegem „un ansamblu de idealuri, scopuri, mijloace și instrumente menite să imaterializeze conceptual fapte sociale, să le impună o dinamică proprie, inclusiv prin intermediul normelor juridice.

În managementul modern se impune din ce în ce mai puternic nevoia unui model integrat de conducere a entității, descris prin conceptul de *management by systems*. El presupune conducerea entității prin determinarea legăturilor între aceste subsisteme, precum și a legăturilor între entitate ca întreg și mediul înconjurător cu scopul declarat de a atinge un optim de funcționare. Se menționează că premisa esențială pentru atingerea acestui optim de funcționare este ca procesele și relațiile din interiorul entității economice să fie măsurabile cu o precizie cât mai bună. În lucrările prezentate se discută mult despre calitate, dar nu sunt expuse modalitățile de estimare a ei; trebuie de înțeles că încercările, la nivel mondial, de a estima calitatea în bani sunt total greșite.

În lucrările destinate managementului proiectelor este expus sistemul de proceduri, practici, tehnologii și cunoștințe în scopul planificării, organizării, coordonării, monitorizării și controlului proceselor de execuție. Se menționează că managementul proiectelor IT răspunde aceluiași cerințe fundamentale ale managementului dar, ca și pentru oricare alt domeniu, există un anumit specific al proiectelor IT care trebuie luat în calcul atunci când procesele de management al proiectelor sunt gândite și planificate.

Prezintă interes practic și științific subiectul ce ține de raporturile dintre interesele individuale și colective. Studiul are la bază analiza influenței culturii asupra proceselor care se produc în societatea modernă. Sunt menționate oportunitățile pe care le deschide spațiul cultural în redimensionarea sistemului de valori.

PE PARCURSUL CELOR 20 DE ANI ACADEMIA S-A TRANSFORMAT ÎNTR-UN ADEVĂRAT CENTRU NAȚIONAL DE PREGĂTIRE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

***Mesaj de felicitare al dlui Leonid BUJOR, consilier principal de stat
al Primului-Ministru al Republicii Moldova, adresat participanților
la conferința științifico - practică cu participare internațională
„Teoria și practica administrării publice”***

Stimate domnule rector, dragi oaspeți, onorată asistentă,

Conferința științifico-practică cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” este una dintre principalele activități organizate cu prilejul celei de-a XX-a aniversări de la fondarea Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Cu prilejul inaugurării lucrărilor conferinței și a frumoasei aniversări, Vă urez, în numele dlui Iurie Leancă, Prim-Ministru interimar al Republicii Moldova, Dumneavoastră, stimate domnule prorector, și colectivului Academiei noi realizări, sănătate, bunăstare și mult succes în nobila activitate de instruire a funcționarilor publici, întru prosperarea Republicii Moldova.

Dragi prieteni! Pentru mine este o onoare deosebită să particip la ședința plenară a Conferinței. Spun acest lucru, având în vedere și faptul că pe parcursul anilor (în special, în perioada anilor 1999 – 2005, când am activat în calitate de pretor al sectorului Centru din capitală), dar și ulterior, am avut o conlucrare fructuoasă cu colectivul Academiei. La temelia acestei conlucrări s-a aflat nu doar factorul administrativ, dar, în primul rând, cel uman - cadrele didactice de înaltă calificare, oamenii de știință de la Academie, conducătorii ei, care pe parcursul anilor și-au perfecționat cunoștințele, au dat dovadă de deschidere și dorință de a transmite nu doar cunoștințe teoretice, dar și practice celor care și-au făcut studiile în această instituție prestigioasă de învățământ superior.

Având în vedere faptul că ediția din anul acesta a conferinței se desfășoară în ajunul aniversării de 20 de ani de la fondarea Academiei, consider oportun de a menționa că succesele de astăzi ale Academiei de Administrare Publică sunt rezultatul activității tuturor celor care s-au aflat la începutul fondării Academiei, organizării procesului de instruire și perfecționare a specialiștilor în domeniul administrării publice, a tuturor generațiilor, care au activat aici pe parcursul celor două decenii și au transformat Academia într-o instituție modernă de învățământ superior postuniversitar, cu o infrastructură bine pusă la punct, iar începând cu anul 2009, s-a revenit la valorile democratice, stimulându-se dialogul, pluralismul de opinie, promovarea adevărului istoric al poporului nostru și al limbii române, despre care Vasile Alecsandri spunea că este cartea de noblețe

a neamului, iar un alt mare poet al neamului, Nichita Stănescu, scria: „Limba română este maica mea”.

În acest răstimp, grație efortului conducerii instituției și corpului profesoral-didactic, Academia de Administrare Publică, unică în felul său în Moldova, a devenit o importantă instituție de învățământ superior pentru pregătirea specialiștilor în administrația publică, s-a afirmat ca un adevărat centru național modern de studii, un generator de cunoaștere și competențe bine adaptate la realitățile societății moderne.

Asumându-și de-a lungul anilor misiunea de formare continuă a funcționarilor publici și de instruire prin cercetare științifică și inovare, Academia contribuie cu succes la dezvoltarea administrației publice, la formarea și perfecționarea resurselor umane înalt calificate, la îmbunătățirea serviciilor adresate comunității. Consider foarte potrivite, în acest context, cuvintele marelui filozof, istoric, scriitor și profesor Mircea Eliade, care spunea astfel despre activitatea de cercetare: „Și în știință, pretutindeni, progresul sau, cel puțin, germenii progresului se datorează personalității”.

Academia de Administrare Publică pune accentul pe furnizarea de forme și programe de pregătire performante, adaptate nu doar la realitățile prezentului, ci și la perspectivele de dezvoltare a Republicii Moldova, promovând astfel de valori, precum responsabilitatea și profesionalismul, credibilitatea și deschiderea, diversitatea și libertatea de gândire, adevărul științific. Și cum să nu ne amintim aici de marele filozof al antichității și al tuturor timpurilor, Aristotel, care afirma: „Mi-e prieten Platon, dar mai prieten îmi e adevărul”.

Remarcăm actualitatea și diversitatea problemelor propuse pentru discuție în cadrul celor șase ateliere de lucru. Aceasta este o confirmare concludentă a extinderii subiectelor formării din domeniul administrării publice, dezvoltării profesionale, pregătirii specialiștilor de înaltă calificare, devenite prioritare pentru savanții și profesorii Academiei de Administrare Publică.

Academia de Administrare Publică a îmbrăcat în aceste zile haine de sărbătoare, și-a deschis larg ușile pentru prietenii și oaspeții dragi, sosiți din întreaga republică și din afara țării. Salutăm prezența la lucrările conferinței a oaspeților din România.

Vă urăm tradiționalul „Bine ați venit!” în Republica Moldova.

În încheiere, doresc să mulțumesc organizatorilor conferinței pentru invitație și posibilitatea de a Vă adresa sincere felicitări cu această frumoasă aniversare -20 de ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică. Vă urez succese în realizarea agendei Conferinței. Îmi exprim ferma convingere, că recomandările și concluziile Conferinței vor contribui la perfecționarea nivelului de pregătire a cadrelor și a cercetării științifice în domeniul administrării publice. Vă mulțumesc.

ATELIERUL NR.1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL CONSOLIDĂRII STATULUI DE DREPT

CONSIDERAȚIUNI CU PRIVIRE LA ORIGINEA TITLURILOR „ȚAR” ȘI „VOIEVOD”

Andrei GROZA,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The author tries to show that titles “lord” and “voievod” are not slavic origin but getic/romanian origin. He used for this purpose dates, informations on which the historians have not attracted attention till the present.

However, under the following subjective analysis, the author formulates the idea that the romanian language is the direct successor of the so-called aramaic language spoken in ancient times by the communities living in the river's basin Tigris and Euphrates.

Practic, nimeni nu pune la îndoială că titlurile „țar” și „voievod” sunt de origine slavă, și totuși, în temeiul celor aflate de noi în procesul studierii istoriei antice și medievale a românilor, credem că cele cunoscute referitor la proveniența acestora nu corespund adevărului.

Așadar, atât din lucrările de specialitate cât și din dicționarele explicative ale limbilor română și rusă se cunoaște că titlul „țar” înseamnă conducător absolut al țării, monarh, suveran, împărat, rege, iar cel de „voievod” la români – domnitor, principe, la slavi – conducător militar, reprezentantul regelui, cneazului în unitatea administrativ – teritorială cu împuterniciri diferite în funcție de țară.

Titlul de „țar” a fost purtat numai de conducătorii bulgarilor, sârbilor și rușilor.

Bulgarul Simeon I (864-927) a fost primul care și-a atribuit titlul de „țar”. Acesta, în anul 918, după mai multe victorii obținute asupra Bizanțului și în dorința de a-și ridica statutul, atât în interiorul țării cât și peste hotarele ei, a fost proclamat de către un sobor de preoți „din voia Domnului” „țar”, autocrat al tuturor bulgarilor. Mai apoi, acest titlu a fost purtat de alți conducători ai Bulgariei de-a lungul anilor 918-1014, 1185-1396 și 1908-1946.

O perioadă de timp, destul de scurtă, din 1346 până în 1371, au avut „țari” și sârbii.

Monarhii ruși au început a purta acest nume din anul 1547, de când marele kneaz al Moscovei, **Ivan al IV-lea** (1530-1584), numit mai târziu cel Groaznic, s-a încoronat ca „țar al Rusiei”. În anul 1721, **Petru I** (1672-1725) a schimbat acest titlu cu cel de împărat, cu toate că și cel de țar era utilizat, numai că nu în calitate de titlu principal.

Majoritatea specialiștilor din domeniu presupun că cuvântul „țar” provine de la latinescul „caesar”, care a fost purtat de mai mulți suverani romani începând cu **Gaius Iulius Caesar** (100/102 – 44 î.e.n.).

Un punct de vedere aparte, referitor la originea acestui titlu, a fost formulat de istoricul rus **N. M. Karamzin**, și anume, că rădăcinile acestui cuvânt trebuie căutate în limba asirienilor și babilonienilor, atrăgând atenția la numele regilor Falassar, Nabonassar ș. a., care se terminau cu „sar”.

Totul pare simplu și argumentat, dar este straniu că nimeni nu a încercat să clarifice ce conține cuvântul „țar”, utilizat de conducătorii Rusiei, unuia dintre cele mai puternice state din toate timpurile.

După cum se vede, istoricilor slavi nu le convine să facă acest lucru, iar pe ceilalți, probabil, nu-i interesează această problemă.

Noi însă, după cum am menționat, în cadrul studierii istoriei românilor, am aflat mai multe date, fapte noi, inclusiv din cele ce țin de această temă care, considerăm, ne permit a încerca să o abordăm.

Așadar, putem afirma că cei care au început a purta acest titlu nu au făcut-o întâmplător, din contra, și-au dorit acest lucru și știau foarte bine ce înseamnă cuvântul, titlu „țar”.

Aceasta se vede destul de clar din cele relatate de francezul **Jacques Margeret** în lucrarea „*Sostoianie Rossiikoi Imperiiei Velikogo Kneajestva Moskovii*” (Starea Imperiului Rus și a Marelui Knezat al Moscovei) editată în anul 1607 la Paris, după ce a locuit câțiva ani în Rusia.

„Cuvântul „țar,” – scria acesta – a fost luat din Sfânta Scriptură, fiindcă peste tot unde se vorbește despre David și Solomon ori despre alți regi, ei sunt numiți țarul David, țarul Solomon, traduși de noi ca regele David, regele Solomon.

Ei (rușii – n. n.) consideră că numele „țar” este superior și spun că cândva Domnul a dorit să-i distingă cu acest nume pe David, Solomon și alții, care guvernau casa lui Iuda și Israel, iar cuvintele Tsisar și Kroll sunt doar o născocire a oamenilor... Din cauza aceasta, după ce a ridicat asediul orașului Narva, împuterniciții săi, împreună cu ambasadorii ambelor părți, s-au întâlnit pentru a încheia pacea între Rusia și Suedia, două zile au dezbătut despre titluri: Fiodor (feciorul lui Ivan al IV-lea – n. n.) dorea să aibă titlul de împărat, iar suedezii nu doreau să recunoască aceasta după dânsul. Rușii spuneau că cuvântul „țar” este mai măreț decât „împărat,” iar când a fost semnat acordul și s-a convenit ca acesta întotdeauna să fie numit țar și mare cneaz al Moscovei, fiecare parte consideră că a înșelat-o pe cealaltă cu cuvântul „țar” [1]

Așadar, cuvântul, titlul „țar” se folosea în limba vorbită de David (1005-965) și Solomon (965-928), care, după cum se știe, era numită arameică.

Într-adevăr, conform Vechiului Testament și altor izvoare scrise grecești, numele multor suverani de atunci se terminau în „sar.” Așa, de exemplu, la sirieni pot fi nominalizați *Salmanasar I* (1274-1245), *Tiglatpalasar I* (1115-1077), iar la babilonieni – *Nabonasar* (748-734), *Tiglatpalasar III* (729-727), *Salmanasar V* (727-722), *Nabopalassar* (626-605), *Nabucodonosor II* (605-562), *Valtasar* (556-539) ș. a.

Ținând cont de faptul că în alfabetul grecesc nu există litera „ț”, credem că toate numele de mai sus se terminau în „țar,” adică se pronunțau *Salmanațar I*, *Tiglatpalațar I* ș. a. m. d.

Că anume așa era, ne-o dovedesc aceleași nume scrise în limba acadeană, Nbu-alla-uțur (*Nabopalassar*) (626-605), Nabu-cudurri-uțur (*Nabucodonosor II*) (605-562), Bel-șar-uțur (*Valtasar*) (556-539) și altele, așa ca Adad-șum-uțur (1219-1188), Ninurta-cudurri-uțur I (987-984), Mar-biti-alla-uțur (984-979), Ninurta-cudurri-uțur II (943-943), Marduk-alla-uțur (I jum. a sec. al VIII-lea), Nergal-șarr-uțur (560-556) ș. a.

Mai mult, în limba ivrită, care a împrumutat multe cuvinte din limba arameică, numele acelorași conducători de țări se terminau în „țar.”

Așadar, titlul de „țar” a fost purtat de monarhi din cele mai vechi timpuri de cei ce făceau parte din marele neam al arameilor, care, cu părere de rău, nu au reușit, niciodată, pe parcursul istoriei să creeze un singur stat unitar.

Atât romanii, cât și cele două comunități getice, adică neslave, ale bulgarilor și rușilor (cei care se numeau bulgari în secolele VII-XIII/ XIV și cei care se numeau ruși în secolele VIII-XIII, ca și alte comunități din secolele I-XIII din nordul Mării Negre, nu erau de neam slav, ci getic. Rușii și bulgarii de azi, adică rușii-slavi și bulgarii-slavi, și-au luat mult mai târziu numele și istoria acelor bulgari-geți și ruși-geți și le prezintă ca a strămoșilor lor - n. n.) își trăgeau rădăcinile din aramei și știau ce semnifică titlul „țar,” iar atunci când a apărut necesitatea, l-au utilizat.

Gaius Iulius, strămoșii căruia erau veniți din Asia Mică și făceau parte din același neam al arameilor, când a dorit să se evidențieze, și-a luat cunoscutul titlu, numai că transcris în limba latină, în care tot nu exista litera „ț”, acesta a căpătat forma „caesar.” Titlul era apreciat ca fiind mai nobil decât cel de împărat. A se vedea: *Tiberius Iulius Caesar Augustus* (14-37), *Gaius Iulius Caesar Augustus Germanicus* (37-41), *Tiberius Claudius Caesar Augustus Germanicus* (41-54), *Nero Claudius Caesar Augustus Germanicus* (54-68) și alții.

Nu se pune la îndoială că bulgarii care au venit în secolul al VII-lea din nordul Mării Negre și s-au așezat cu traiul pe malul drept al Dunării nu erau slavi. Însă, practic, nu se cunoaște că aceștia erau geți și deci își trăgeau rădăcinile tot din aramei și atunci, la începutul secolului al X-lea, când au obținut posibilitatea de a se afirma în fața vecinilor, îndeosebi a bizantinilor, l-au proclamat pe conducătorul lor după cum era de așteptat, în limba maternă, „țar.”

Și pentru slavii de răsărit din secolul al XVI-lea, cuvântul, titlul „țar” nu era străin, fiindcă aceștia încă din secolul al III-lea, cu o întrerupere, de aproximativ 100 de ani, până în secolul al XIII-lea, s-au aflat sub stăpânirea comunităților getice (a goților, hunilor, avarilor, rușilor – n. n.), care tot erau descendenți din aramei.

Cuvântul „țar” în limba arameilor nu putea să apară din senin, fără a nu a avea nimic la temelie. „Țar” provine de la țărână (pământ), țarină (câmp, ogor, teritoriu al unei comunități), țară unde „țar” era numit proprietarul pământului/ țarinei, conducătorul comunității, țării. Într-adevăr, citind Vechiul Testament, depistăm foarte ușor că comunitățile conduse de țari erau organizate în structuri teritoriale numite țări: Țara Filistinilor, Țara Ascalonului, Țara Gazei, Țara Ecromului, Țara Elamului, Țara Mediei, Țara Zimirei ș. a. m. d. Exact așa, mai târziu, și la români - Țara Moldovei, Țara Românească, Țara Ungurească ș. a.

Țărână, țarină, țarm, țară – sunt niște cuvinte prezente numai în limba română și, după cum se vede, numai în limba arameică. Anume de acolo s-au răspândit și au ajuns la alte neamuri cuvântul, titlul „țar,” cuvântul Terra cu sens de formațiune statală, de pământ și multe alte cuvinte. Adică, la sigur, putem afirma, mai ales că avem și alte dovezi că limba arameică este, practic, una și aceeași cu limba română, și din această limbă arameico-română au apărut multe

alte limbi, îndeosebi cele considerate de neam latin. Arameii, inclusiv David și Solomon, sunt strămoși direcți ai românilor și unchii multor neamuri europene.

Nu suntem de acord cu afirmația că cuvântul „voievod” a apărut în urma unirii cuvintelor slave, „voi”, ceea ce ar însemna război, și „vod” – care conduce.

Prima informație despre titlul „voievod” ne-o aduce la mijlocul secolului al X-lea împăratul bizantin Constantin Porfirogenetul în lucrarea „Despre administrarea imperiului.”

Acesta ne spune că așa-numiții turci, care la mijlocul secolului al IX-lea se aflau în partea de nord a munților Caucaz (de unde, la sfârșitul aceluiași secol, vin și se așază cu traiul între Dunărea de Mijloc și munții Carpați, iar mult mai târziu, peste câteva secole, sunt numiți unguri – n. n.), erau conduși de mai mulți voievozi, [2] ceea ce ne permite să credem că acest titlu apare mult mai devreme.

Știind că acei care erau atunci numiți turci, ca și în cazul celor care în perioada veche au fost numiți bulgari și ruși, nu erau slavi, ci făceau parte din marele neam al geților care populau imensele teritorii din nordul și nord-estul Mării Negre, am încercat să căutăm rădăcinile acestui cuvânt în limba română și am depistat lucruri destul de interesante.

Astfel, cuvântul „voievod” este compus din două cuvinte „voi” și „vodă”. „Voi,” conform dicționarului explicativ al limbii române, actualmente, înseamnă: 1) rând de împletitură de papură sau nuiiele într-o leasă sau în pereții unui pătul de păstrat porumbul, 2) fâșie de pământ arabil, iar „vodă,” după cum vom arăta mai jos - conducător.

În urma studierii izvoarelor scrise vechi, putem spune că cu mai multe sute de ani în urmă, „voi” mai era numit rândul de luptători și chiar luptătorul aflat în acest rând. Aceasta ne-o confirmă conținutul cuvântului „voinic.” Voinici erau numiți bărbații, luptătorii care formau rândurile, voiurile de luptă.

Cunoscând că cuvântul „voi” însemna, mai des, rând, am înțeles că anume acesta s-a aflat la temelia celor trei sensuri, destul de diferite, ale cuvântului război: bătaie, mașină de țesut (stativă) și covor de perete.

Bătălia, răzualia (cu sens de a omorî – n. n.) dintre voiuri sau dintre voi (voinici) se mai numește – război, de la „răzui” și „voi.”

Mașina, unealta care *răzuiește*, curăță voiurile, rândurile de materie pentru a obține o țesătură, este numită după cum și era de așteptat, tot război, de la aceleași „răzui” și „voi.”

De asemenea, și țesătura compusă din rânduri, voiuri de materie colorată, se numește război de la „a răzui” și „voi” adică țesătura din rânduri, voiuri răzuite.

O asemenea țesătură – războiul - le amintea oamenilor tabloul câmpului de luptă pe care se văd rânduri/voiuri colorate, luptători/voi din diferite tabere, îmbrăcați în haine de diferite culori, după cum se întâmpla în realitate.

„Vodă,” în vechime înseamnă conducător, lider și provenea de la „năvodar,” „vodă” – nume dat celor care țeseau, așezau rândurile/voiurile, într-o împletitură numită năvod sau *vod* (în alte limbi, purtătorii cărora au fost cândva supușii geților la „năvod,” i se mai spunea „vod” – n. n.)

„Vodă” ca titlu egal cu cel de țar, domnitor lipsește la ruși de azi, în schimb se întâlnește numai la români, iar ca cuvânt care ar însemna, pur și simplu, conducător, lider îl putem întâlni la unii dintre slavii de sud și sub formă de „vadovas” – la lituanieni și „vaditays” – la letoni.

Titlul „vodă” semnifică conducător de formațiune statală, stat, conducător cu împuterniciri politice, militare, judecătorești, administrative ș. a.

Titlul de voievod la slavi (numai la ruși, polonezi și ucraineni – n. n.) însemna doar conducător militar și, după cum se poate de observat, între titlurile vodă și voievod este o diferență destul de mare.

Este interesant faptul că în lucrările cărturarilor Grigore Ureche, Ion Neculce și Nicolae Costin, domnitorii noștri nu sunt numiți voievozi, ci „vodă” – Bogdan Vodă, Alexandru Vodă, Mircea Vodă, Ștefan Vodă, Mihai Vodă și așa - toți ceilalți.

Cel care îi numește voievozi pe conducătorii țărilor românești este Dimitrie Cantemir. Acesta, aflându-se în Rusia, nu putea să-i numească pe domnitorii noștri „vodă,” egalându-i, astfel, cu regii, fiindcă acest lucru nu ar fi fost pe placul lui Petru I. De aceea, Dimitrie Cantemir îi cobora în rang și-i numește voievozi, fapt apreciat de noi ca înjosire. Probabil, anume din aceste considerente istoricii ruși, ucraineni și alții utilizează numai titlul de voievod pentru domnitorii noștri, iar noi, fără a suspecta ceva, fiindcă așa am fost educați, am acceptat această situație. Corect ar fi ca domnitorii români să fie nominalizați numai cu titlul de vodă și nu cu cel de voievod.

Așadar, cuvintele, titlurile „țar” și „voievod” sunt cuvinte, titluri arameico-getico-românești, care au fost impuse slavilor de către comunitățile getice în perioada când s-au aflat în supunerea acestora.

NOTE

1. <<http://www.vostlit.info/Texts/rus6/Margeret/text1.phtml>>
2. <http://oldru.narod.ru/biblio/kb_imp2.htm>

UNELE ASPECTE METODOLOGICE PRIVIND CERCETAREA ÎN ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Ion DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public administration research methodology aims to identify methods of knowledge of the phenomenon government to find solutions on the organization of effective public administration. A scientific paper is aimed to help increase knowledge in treasury investigated by introducing it in the new scientific theories, paradigms, defining or redefining phenomena and propose solutions to overcome the problems of common interest.

Transformarea sistemelor administrative și ajustarea lor la necesitățile obiective ale vieții sociale constituie un proces firesc, indiferent de voința unei persoane sau a unei formațiuni politice. Cu toate acestea, implicarea factorului subiectiv în procesul de modernizare a administrației publice poate face ca acest proces să decurgă mai rapid sau mai lent, cu efecte mai mult sau mai puțin dureroase pentru întreaga societate sau pentru o parte din ea. Pentru ca reformarea sistemului administrativ să fie mai eficientă, iar efectele negative ale acestui proces multidimensional să fie reduse la minimum, este necesar ca deciziile politice și administrative să fie adoptate cu respectarea principiilor științifice.

Ca domeniu de cercetare, administrația publică s-a instituționalizat, relativ, nu atât de demult. Cu toate acestea, el s-a format ca unul distinct, are obiectul său de cercetare, are școli, doctrine și personalități notorii, reviste de specialitate, sunt organizate foruri științifice, care pun în dezbatere cele mai stringente probleme și concepții ale administrației publice moderne. În Republica Moldova, administrația publică, ca și domeniu de cercetare, s-a instituționalizat și mai recent, iar formarea unei școli naționale de cercetare a domeniului vizat este la început de cale. Activitatea de cercetare a domeniului administrației publice pune în fața cercetătorului un spectru larg de obiective, care atrag după sine o bună cunoaștere, nu doar a obiectului studiat, dar și a metodologiei de studiere a fenomenului administrativ în toată complexitatea sa.

În prezentul articol intenționăm să trecem în revistă un succint program, pe care urmează să-l realizeze cercetătorul domeniului administrației publice. Pentru început, este important să se identifice limitele de conținut ale fenomenului administrației publice. Acest cadru poate fi stabilit prin consultarea literaturii și a dicționarelor de specialitate sau a altor surse fidele științelor sociale, în care se va identifica definiția administrației publice. Din sursele consultate vom constata că domeniul cercetării este determinat de funcționarea sistemului administrației publice la nivel național sau ale unor entități ale acestuia, în interacțiune cu alte sisteme sociale publice sau private. În calitate de element distinct al domeniului de cercetare vizat este necesar să fie administrația publică, în ansamblu, sau o entitate administrativă. Dat fiind faptul că aria de competență a administrației publice cuprinde toate aspectele vieții publice, raportate la dimensiunea națională sau locală, cercetătorul poate identifica, în calitate de subiect de cercetare orice problemă, care s-a manifestat ca și un fenomen tipic, care este comună pentru mai multe entități administrative și care impune identificarea unor soluții cu implicarea administrației publice.

De exemplu, o problemă a eficienței activității administrației publice ține de calitatea defectuoasă a deciziilor adoptate. Proasta cunoaștere sau, și mai rău, ignorarea cerințelor metodologice ce țin de procesul decizional, au ca și consecință derapaje funcționale ale sistemului administrativ. Acumularea unei mase critice de cazuri, care dovedesc ineficiența funcționării sistemului administrativ la nivel național, sau pe o dimensiune ramurală sau de nivel teritorial, pe motiv de proastă calitate a deciziilor administrative, oferă cercetătorului sugestii privind existența unei probleme de funcționare a sistemului administrativ, care se impune în calitate de subiect de cercetare. Astfel, identificând subiectul de cercetare, se poate purcede și la formularea temei studiului, care, eventual, ar fi: *Impactul calității procesului decizional asupra eficienței funcționării/administrației publice locale/ sau /instituțiilor publice din sectorul educației / etc.*

O altă problemă, care, eventual, ar putea pretinde la statutul de subiect al unei cercetări științifice, ar fi una de cooperare a autorităților publice și a societății civile. Un astfel de subiect vine de la necesitatea sintetizării experienței pozitive, acumulate la nivel național și internațional și care se impune de a fi aplicată cu statut de strategie națională. Oportunitatea unei abordări științifice a subiectului menționat este determinată de necesitatea cunoașterii și măsurării prin mijloace științifice a fenomenului abordat, cu recomandări metodologice de rigoare. Titlul studiului va

fi redactat în formula: *Parteneriatul public-privat în prestarea serviciilor de asigurare cu apă potabilă în zona de sud a Republicii Moldova*.

O abordare a sistemului administrativ dintr-o perspectivă teoretică, îl va determina pe autor să identifice modul de funcționare a principiilor administrației publice, printre acestea fiind cele ale suveranității naționale, legalității, autonomiei locale, descentralizării, responsabilității, subsidiarității etc. Pentru un asemenea studiu s-ar potrivi o formulă a titlului precum: *Respectarea principiului autonomiei locale în funcționarea administrației publice: experiența Republicii Moldova*.

Un studiu, dedicat evoluției sistemului administrativ și elementelor acestuia, se va axa pe cele mai relevante evenimente și etape parcurse ale administrației publice, precum și pe impactul lor asupra sistemului social. Abordarea, dintr-o perspectivă a unui studiu cu caracter istoric, a înregului sistem administrativ la scară națională, ar fi o mișcare de mare curaj, pentru un singur cercetător, mai cu seamă că și volumul unei teze de doctorat vine cu anumite constrângeri. Mai indicat ar fi ca subiectul abordat în studiu să țină de cercetarea constituirii și evoluției unor elemente ale sistemului administrativ, acestea fiind: sistemele administrative ramurale, funcția publică, instituțiile administrației publice etc. O formulă a unui studiu cu tentă istorică va fi potrivit să înceapă cu: *Constituirea și evoluția instituției Președintelui Republicii Moldova sau Constituirea și evoluția autorităților administrației publice în domeniul protecției sociale*.

Un alt aspect al oricărei cercetări științifice, inclusiv al domeniului administrației publice, îl constituie cel al gradului de cercetare al problemei. De cele mai dese ori, la elaborarea tezelor de master și chiar a celor de doctorat, debutanții în arta de cunoaștere științifică a lumii riscă să vină cu declarații foarte ambițioase însă insuficient de fondate precum că subiectul nu a fost până în prezent abordat în literatura de specialitate. Sau, o altă greșală, pe care o observăm în tezele, îndeosebi, de masterat: trecerea în revistă a numelor mai multor autori, care într-un fel sau altul, s-au referit în publicațiile lor la domeniul respectiv. O astfel de abordare, nu numai că nu oferă nicio informație cititorului privind gradul de studiere a problemei, dar nici nu permite ierarhizarea publicațiilor din perspectiva lor valorică, aportul și viziunile autorilor în elucidarea temei abordate. Cercetătorilor, care pretind a-și atribui pionieratul în problema abordată, le sugerăm să manifeste mai multă insistență în consultarea literaturii de specialitate autohtone dar, mai cu seamă, a celei din străinătate, pentru a identifica opere consacrate aceluiași subiect, dar și a studiilor realizate pe o problematică mai largă decât subiectul abordat.

Analiza publicațiilor științifice, din perspectiva gradului de cercetare a problemei, urmează să-l ajute pe autor să argumenteze actualitatea și oportunitatea studiului. În acest compartiment autorul va realiza o ierarhizare a lucrărilor care vin cu abordări de ordin metodologic, paradigmatic al domeniului administrației publice, inclusiv ale celor care au ca obiect de cercetare un domeniu mai vast. O altă grupare de publicații o vor constitui studiile dedicate unei probleme cu caracter foarte apropiat de subiectul abordat de autor, prin prisma unor abordări analogice, comparative, fie la nivel național, fie la cel internațional.

O problemă, de ordin metodologic, constă în identificarea obiectului și subiectului de cercetare. Obiectul cercetării îl constituie fenomenul administrativ ca realitate obiectivă. Acesta poate fi identificat prin noțiuni de ordin general privind sistemul administrației publice, instituțiile și procesele administrative. De exemplu, în calitate de obiecte ale investigației pot fi: *procesul decizional, funcția publică, descentralizarea administrativă etc.*

Subiectul studiului reflectă abordarea subiectivă, prin prisma viziunilor conceptuale ale autorului asupra interacțiunii dintre mai multe variabile care influențează obiectul de studiu. Astfel, dacă obiectul studiului îl constituie *procesul decizional*, atunci subiectul acestuia se va completa cu sintagma: *impactul principiului științific asupra calității procesului decizional*. În combinația de mai sus identificăm câteva elemente care au ca scop: *modificarea realității* care constituie obiectul de cercetare – procesul decizional. Autorul urmează să identifice factorii care ar modifica, în sens pozitiv, calitatea procesului decizional. În cazul nostru, în calitatea sa de factor de impact asupra procesului decizional, am apelat la principiul științific. Ar putea fi și alți factori. Prin urmare, subiectul cercetării va fi redat în titlul studiului, prin formula: *Impactul principiului științific asupra calității procesului decizional*.

Scopul și obiectivele investigației provoacă mai multe stări de confuzie pentru cercetători, în situația în care acestea nu sunt formulate corect sau sunt substituite cu alte elemente ale procesului de investigare. Scopul investigației se regăsește chiar în titlul studiului. De cele mai dese ori, cercetătorii substituie scopul investigației cu mijloacele de atingere a acestuia, exprimându-l prin sintagmele: *a studia, a analiza, a compara etc.* Este evident că studierea, analiza, comparația nu pot constitui scopul cercetării, acestea sunt, nu altceva decât instrumente de cunoaștere a fenomenului investigat. Pentru formularea cât se poate de exactă a scopului cercetării, ne vom adresa la titlul acesteia, prin care vom indica la necesitatea identificării interacțiunii dintre variabilele incluse în sistemul de relații ale obiectului investigat.

Obiectivele cercetării sunt într-o legătură directă cu scopul acesteia, ele sunt în serviciul scopului, sunt subordonate scopului, sunt determinate de scopul investigației. Pentru atingerea scopului, cercetătorul execută un șir de acțiuni în succesiune logică, orientate spre cunoașterea mai bună a obiectului și subiectului investigat. Obiectivele studiului se regăsesc în cuprinsul tezei și urmează să fie realizate de autor, în procesul de investigare, exprimate în

denumiri de capitole și paragrafe. Formula clasică a unui studiu științific impune autorului necesitatea fundamentării teoretice a investigației. Prin umare, cercetătorul își va propune, în calitate de obiectiv al investigației, identificarea reperelor conceptuale ale studiului prin formula: *Fundamentarea teoretică a procesului decizional în domeniul administrației publice, acest obiectiv va fi detaliat în subobiective, orientate spre cunoașterea noțiunilor, principiilor și tehnicilor de elaborare și adoptare a deciziilor, criteriile de clasificare a acestora*. Subobiectivele se vor regăsi în paragrafele din capitolul respectiv și vor fi arătate în compartimentul metodologic al studiului la rubrica *obiective*. Alte obiective vor fi reflectate în capitolele cu caracter teoretico-practic și experimental (empiric) ale studiului.

Atingerea scopului propus, în investigarea științifică, pune în fața cercetătorului necesitatea formulării unui rezultat presupus derivat din interacțiunea mai multor variabile. În procesul de cercetare științifică acest eventual rezultat se identifică prin noțiunea de *ipoteză*. Se disting ipoteze de cercetare și de teorie ipotetică. Pentru noi sunt relevante ipotezele din prima categorie – ipotezele de cercetare, care, la rândul lor, au diferite niveluri de generalitate. Ipotezele generale nu pot fi verificate în mod direct, pe cale empirică. Pentru testarea empirică se face uz de ipoteze mai puțin generale, acestea fiind ipoteze de lucru. Ipotezele empirice pot fi exprimate prin formula logică: "Dacă A, atunci B", "Cu cât crește (descrește) A, cu atât crește (descrește) B". Prin ipoteze se pot formula explicații cauzale sau funcționale. Verificarea ipotezelor empirice se realizează prin implicarea ipotezelor statistice, care supun variabilele unor analize comparative, de asociere, corelație, regresie etc. [4, p. 66] M. Grawitz distinge pe această bază ipoteze de uniformitate, de corelații empirice și de relații dintre variabilele analitice. [apud 4, p. 66]

Ipoteza generală a studiului consacrat calității deciziei administrative ar fi: *Eficiența administrației publice este determinată de calitatea deciziilor adoptate*.

Ipoteza formulată impune înaintarea ipotezelor de lucru. Una dintre acestea ar fi: *Fundamentarea științifică a deciziilor administrative contribuie la sporirea calității lor*.

Astfel, scopul investigației este determinat de ipotezele formulate. Cercetătorul formulează enunțuri foarte generale, principii și, treptat, ajungem să explice situații particulare. Admitem și calea inversată: de la faptele particulare sintetizate se ajunge la formularea unor teorii. Teoretic, ambele căi au dreptul la viață. Important este ca faptele și datele utilizate să reflecte situația reală.

S. Chelcea susține: "Înfirmarea ipotezelor contribuie la fel de mult la progresul cunoașterii ca și identificarea situațiilor care susțin ipotezele cercetării. Investigațiile științifice în care toate ipotezele sunt în concordanță cu datele empirice nasc un semn de întrebare: Nu cumva autorul s-a folosit de „metoda” incriminată?" [1, p. 36], autorul referindu-se la "tehnică" de ajustare a faptelor și datelor, la parametrii necesari fundamentării ipotezei.

Existența unei fundamentări metodologice are menirea de a conferi investigației calitatea de lucrare științifică, executată cu respectarea rigorilor general acceptate de comunitatea academică. Baza metodologică a oricărei publicații, care se pretinde a fi științifică, urmează să ofere informația privind temelia teoretică pe care a fost edificată aceasta, principiile și metodele de realizare a studiului, instrumentele și tehnicile de acumulare, măsurare și de verificare a informației. Un rol deosebit le revine aici lucrărilor fundamentale din domeniile filozofiei, economiei, managementului, științelor politice, sociologiei, administrației publice, precum și celor de specialitate cu abordări teoretice și metodologice ale domeniului studiat. Și aici, autorul nu se va limita doar la trecerea în revistă a autorilor și a titlurilor publicate, dar va indica unde i-a fost utilă fiecare dintre aceste lucrări. În descrierea metodologiei cercetării este important ca autorul să nu reducă această noțiune la o simplă enumerare a metodelor și tehnicilor de cercetare. După cum menționează I. Marginean, "o abordare în acord cu nevoile complexe ale cunoașterii științifice presupune conceperea metodologiei de cercetare pe câteva mari componente, respectiv: **una teoretică**, a teoriei referențiale și a normativității metodologice; o alta **metodică**, a strategiilor, metodelor, tehnicilor, procedeelelor și instrumentelor de lucru; și, în fine, una de natură **epistemologică**, de evaluare a rezultatelor cercetării și construcției teoretice." [4, p. 54]

Acestea fiind spuse, insistăm asupra includerii de către autor, în subcompartimentul metodologic, doar a informației ce răspunde exigențelor noțiunii de referință. O lucrare științifică, mai cu seamă dacă este cu caracter teoretic sau teoretic-aplicativ, are menirea de a contribui la sporirea tezaurului cunoștințelor din domeniul investigat, prin introducerea în circuitul științific a unor noi teorii, paradigme, definirea sau redefinirea unor fenomene, precum și propunerea de soluții pentru depășirea unor probleme de interes comun.

Metodologia cercetării domeniului administrației publice are ca scop identificarea metodelor de cunoaștere a fenomenului administrației publice pentru identificarea soluțiilor privind organizarea unei administrații publice eficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Chelcea, S., Metodologia elaborării unei lucrări științifice. București, 2003.
2. Chelcea, S. Marginean, I., Cauc, I., Cercetarea sociologică. Metode și tehnici, Editura Destin, Deva, 1998.
3. Gherghel, Nicolae. Cum să scriem un articol științific. București, 1996. Editura Științifică.
4. Marginean, I., Proiectarea cercetării sociologice. Iași, Polirom, 2004.

INTELIGENȚA EMOȚIONALĂ CA FACTOR AL SPORIRII EFICIENȚEI MUNCII FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Otilia STAMATIN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this work we present the data obtained in the result of the study of the emotional intelligence level of development of public servants from the Republic of Moldova. We characterize the public servants' abilities to understand the way of thinking as well as the feelings of other people, their ability to empathize; their skills of emotional resonance, capability to forecast partners' behavior, to create an open atmosphere of sincerity, closeness, relaxation, self-motivation, of recognition and management of one's own emotions, etc.

Key words: *Empatie, autoreglare, conștiință de sine, auto-motivare, abilități sociale, identificare, aptitudini intuitive, capacitate penetrantă în empatie etc.*

Termenul de inteligență emoțională (IE) este relativ nou (a fost utilizat pentru prima dată de către **Wayne Leon Payne**, în teza sa de doctorat), însă componentele conceptului IE s-au aflat în viziunea savanților din timpurile cele mai străvechi, pornind de la arhicunoscuta afirmație a lui Socrate (470-399 î. H.), „Cunoaște-te pe tine însuți.”

Începând cu anul 1990, acestei probleme a început să i se acorde o sporită atenție. Actualmente, în literatura de specialitate întâlnim multiple definiții, care elucidează diferite aspecte ale inteligenței. [2, 3, 4, 9]

D. Goleman sumează teoriile existente cu privire la inteligența emoțională și explică minuțios caracteristicile și importanța acesteia. Autorul respectiv evidențiază următoarele componente ale IE:

- conștientizarea (identificarea) propriilor emoții, capacitatea de a le recunoaște și a le defini, de a înțelege cauza lor;
- gestionarea emoțiilor, capacitatea de a construi imaginea de sine de stăpânire a emoțiilor, motivarea personală (utilizarea productivă a emoțiilor), punerea emoțiilor în serviciul unui scop, autocontrolul;
- empatia, recunoașterea emoțiilor la ceilalți, receptivitatea la sentimentele celorlalți;
- dirijarea relațiilor interpersonale, care vizează competența socială, îndemânarea socială, comunicarea, conducerea, colaborarea.

Observăm că structura IE expusă de Goleman este ierarhică, elementele sale aflându-se într-o dependență logică. Identificarea emoțiilor este o premisă pentru dirijarea lor, iar dirijarea emoțiilor determină capacitatea de a le utiliza productiv (motivarea personală), fapt care contribuie la realizarea personală. Aceste trei capacități, raportate la ceilalți oameni (empatia), se reflectă la calitatea relațiilor interpersonale.

Procese emoționale joacă un rol hotărâtor în viața și activitatea umană. Emoțiile asigură supraviețuirea (emoțiile ne atenționează atunci când lipsește impulsul natural, când ne lipsește necesitatea de a comunica cu alți oameni); luarea deciziilor (emoțiile și sentimentele noastre constituie o sursă valoroasă de informație, ele ne ajută să luăm hotărâri); stabilirea limitelor (sentimentele noastre ne ajută să dăm niște semnale de alarmă, atunci când ne deranjează comportamentul unei persoane); comunicarea (sentimentele ne ajută să comunicăm cu cei din jur, să fim cât se poate de receptivi la problemele emoționale ale celorlalți oameni); unitatea (sentimentele ne unesc ca specie umană, deoarece ele sunt universale).

Înțelegerea mai bună a propriilor emoții, gestionarea eficientă a lor, înțelegerea mai bună a celor din jur și a propriei persoane conduc la relații armonioase, la creșterea calității vieții, la un confort ridicat în relațiile interpersonale la toate nivelurile, îmbunătățirea motivației, inovație sporită, creșterea încrederii în sine, eficientizarea managementului, confortul în munca de echipă, creșterea productivității. Persoanele cu funcții de conducere cu inteligență emoțională sporită utilizează stilul democrat centrat nu doar pe producție dar și pe persoană. Aceștia nu impun subalternii prin forță, ci creează condiții în care fiecare să-și poată realiza potențialul. [6, 8, 10]

Emoțiile constituie energia umană. Mulți savanți au ajuns la concluzia că cea mai mare parte din abilitățile care duc la performanță sunt competențe emoționale, unii chiar consideră că acestea sunt de două ori mai importante decât abilitățile tehnice sau intelectuale. [1, 8, 9, 10, 11]

Dacă pe parcursul secolului precedent în Occident competențelor sociale și emoționale li se acordau o mare atenție, în fosta Uniune Sovietică din care am făcut parte pe parcursul mai multor decenii, emoțiile au fost privite ca

fiind pasiuni care apar și dispar mai mult sau mai puțin incontrollabil. În societatea noastră manifestările emoționale erau calificate ca slăbiciuni. Despre persoanele ce acordau atenție sentimentelor, se vorbea ca despre persoane slabe, numindu-le „mămăligă” „papă-lapte” „molău.” Această atitudine față de emoții și-a pus amprenta asupra relațiilor umane din toate sferele vieții și activității noastre, inclusiv asupra conținutului și modului de instruire și evaluarea profesionalismului cadrelor de conducere.

Dorind să schimbăm starea lucrurilor, noi am întreprins o cercetare care avea drept scop studierea IE a funcționarilor publici și evidențierea problemelor asupra cărora trebuie de concentrat atenția în formarea și evaluarea funcționarilor publici. În acest scop, pe parcursul studiului am utilizat mai multe instrumente psihologice ce ne-au permis să elucidăm acest fenomen multiaspectual. Cercetările au fost suptuși 120 FP – masteranzi în domeniul administrării publice.

Pentru a stabili nivelul de dezvoltare a inteligenței emoționale generale, am utilizat testul Rocco. Prin intermediul acestui test am scos în evidență: aptitudinile acestora de autoreglare a emoțiilor și automotivare; conștiința lor de sine și gradul de empatie; abilitățile sociale, toleranța, compasiunea și optimismul. Rezultatele cercetării sunt prezentate grafic în figura 1.

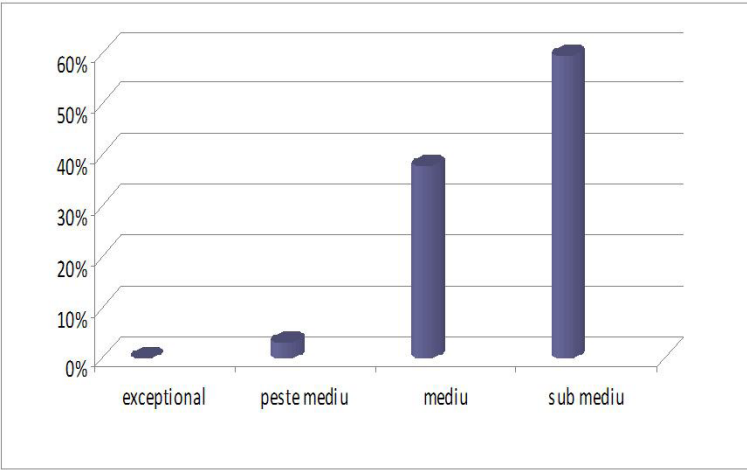


Fig. 1. Nivelul dezvoltării inteligenței emoționale a funcționarilor publici, după Rocco.

După cum vedem, dezvoltarea inteligenței emoționale luată în ansamblu la aproape 60% din persoanele studiate, este sub nivelul mediu. La nivelul mediu au manifestat inteligență emoțională 37,63%, iar peste mediu puțin mai mult de 3%. Nicio persoană studiată n-a dat dovadă de nivel excepțional al acestui tip de inteligență.

Studiul comparativ al nivelului de dezvoltare emoțională a bărbaților și femeilor indică unele mici diferențe (Tabelul 1).

Nivel	Femei	Bărbați
excepțional	0%	0%
peste mediu	3,38%	2,94%
mediu	39,20%	44,11%
sub mediu	64,40%	52,34%

Tabelul 1. Nivelul dezvoltării IE în dependență de gen.

Procentul femeilor cu dezvoltare a inteligenței emoționale peste nivelul mediu depășește puțin procentajul bărbaților cu același nivel. În schimb, procentajul femeilor cu nivel sub mediu este mai mare decât cel al bărbaților.

Prelucrarea statistică a datelor prin metoda „x²” a demonstrat că aceste diferențe nu sunt semnificative (x² = 1,322; df = 2). Prin urmare, atât bărbații cât și femeile au manifestat un nivel scăzut al inteligenței emoționale generale.

Testul Hall a fost utilizat pentru a evidenția nivelul de dezvoltare a următoarelor componente ale inteligenței emoționale: informarea emoțională; dirijarea propriilor emoții; automotivarea; empatia; recunoașterea emoțiilor altor persoane.

Datele obținute sunt prezentate în tabelul 2 și figura 2.

Nivelul	Informarea emoțională	Dirijarea propriilor emoții	Auto-motivarea	Empatia	Recunoașterea emoțiilor altora
Înalt	24,34%	8,10%	16,21%	16,21%	13,51%
Mediu	59,45%	54,05%	67,56%	64,86%	70,27%
Scăzut	16,21%	37,83%	16,21%	18,91%	16,21%

Tabelul 2. Nivelul de dezvoltare a inteligenței emoționale după Hall.

După cum vedem, aceste componente ale inteligenței emoționale sunt puțin mai dezvoltate ca cele depistate prin *testul Rocco*. Indicii cei mai înalți s-au obținut la scala „informarea emoțională.” Fiecare a 4-a persoană studiată este bine informată despre valoarea inteligenței emoționale (24,34% – nivel înalt). Persoanele date declară că ele folosesc atât emoțiile pozitive cât și cele negative drept sursă de cunoștință cu referire la modul cum să acționeze în viață. Ele afirmă că emoțiile negative le ajută să înțeleagă ce ar trebui să modifice în viața lor, le stimulează să evidențieze problema. Tot ele declară că sunt capabile de a urmări propriile emoții.

Cei mai mici indici au fost obținuți la scala dirijarea emoțiilor. Aici doar 8,1 % pot rămâne calmi când simt presiunea din exterior, atrag atenția la modul cum se simt, nu se blochează pe emoțiile negative, fiind indispuși – ușor își controlează emoțiile. Ei sunt capabili să se calmeze rapid după un eveniment neplăcut, neașteptat. În același timp, la această scală mai mult de 1/3 (37,83%) au indici scăzuți și doar 54,05% – nivel mediu.

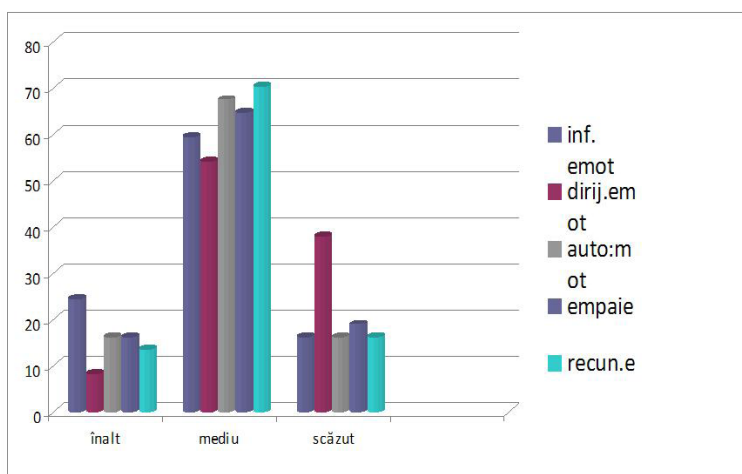


Fig. 2. Nivelul dezvoltării diferitelor componente ale inteligenței emoționale după Hall.

Nivel înalt la scala „automotivare,” a fost depistat la 16,21 % persoane. Aceste persoane, când e necesar, pot fi liniștite și se pot concentra pentru a acționa în conformitate cu cerințele vieții. În momentul oportun ele pot trezi în sine un larg spectru de emoții pozitive (veselie, bucurie, umor), se pot impune iar și iar să stea în fața obstacolelor, ei se străduiesc să aibă atitudine creativă față de problemele vieții, pot trece ușor în stare de calm sau de pregătire, de activitate și concentrare. Sunt apti de a ignora cu ușurință emoțiile negative când este necesar să acționeze. La această scală numărul celor cu nivel jos de dezvoltare este relativ scăzut. Același procent (16,21%) dintre persoanele studiate au manifestat nivel înalt la scala „empatie,” ceea ce denotă faptul că ele sunt capabile să asculte problemele altor persoane, sunt sensibile la necesitățile emoționale ale altora, recunosc ușor emoțiile și necesitățile altora. În același timp, aproximativ fiecare al cincilea din cei studiați manifestau nivel jos de dezvoltare a empatiei, ceea ce ne vorbește despre dificultăți serioase cu care ei se confruntă în interrelațiile cu cei din jur.

Puțini funcționari publici recunosc frecvent emoțiile altor persoane (13,21%) și pot avea efect calmant asupra lor, sunt capabili de a reacționa adecvat la dispozițiile, impulsurile și dorințele acestora, sunt capabili să ridice dispoziția celor din jur. Aceștia sunt percepuți de oamenii din jur ca și buni cunoscători de emoții ale altor persoane. Oamenii apelează la ei după sfaturi în chestiuni de relaționare interpersonală și primesc ajutor în mobilizarea forțelor interne în atingerea scopurilor personale.

Generalizând cele spuse, putem aranja componentele inteligenței emoționale după gradul lor de dezvoltare în ordine descrescând în modul următor: informarea emoțională, recunoașterea emoțiilor altora, empatia, automotivarea, dirijarea emoțiilor.

Studiul comparativ al indicilor obținuți la diferite scale (dirijarea emoțională, automotivarea, empatia) de către bărbați și femei au scos la iveală un număr mai mare de femei cu nivel de dezvoltare mediu (vezi tabelele 3, 4 și histograma 3).

Putem menționa, de asemenea, o diferență între femei. La ele se observă mai mult decât la bărbați niveluri de dezvoltare polare. La mulți indici femeile mai frecvent obțin niveluri înalte și scăzute (informare emoțională, dirijarea emoțiilor).

Nivelul	Informarea emoțională	Dirijarea propriilor emoții	Auto-motivarea	Empatia	Recunoașterea emoțiilor altora
		II	III	IV	V
Înalt	5,8%	0%	23,5%	17,6%	11,7%
Mediu	82,3%	58,8%	58,8%	64,7%	82,3%
Scăzut	11,7%	41,2%	17,6%	17,6%	5,8%

Tabelul 3. Nivelul dezvoltării IE a bărbaților după Hall.

Nivelul	Informarea emoțională	Dirijarea propriilor emoții	Auto-motivarea	Empatia	Recunoașterea emoțiilor altora
Niv.	I	II	III	IV	V
Înalt	30%	10%	5%	10%	15%
Mediu	50%	60%	80%	75%	60%
Scăzut	20%	30%	15%	15%	25%

Tabelul 4. Nivelul dezvoltării IE a femeilor după Hall.

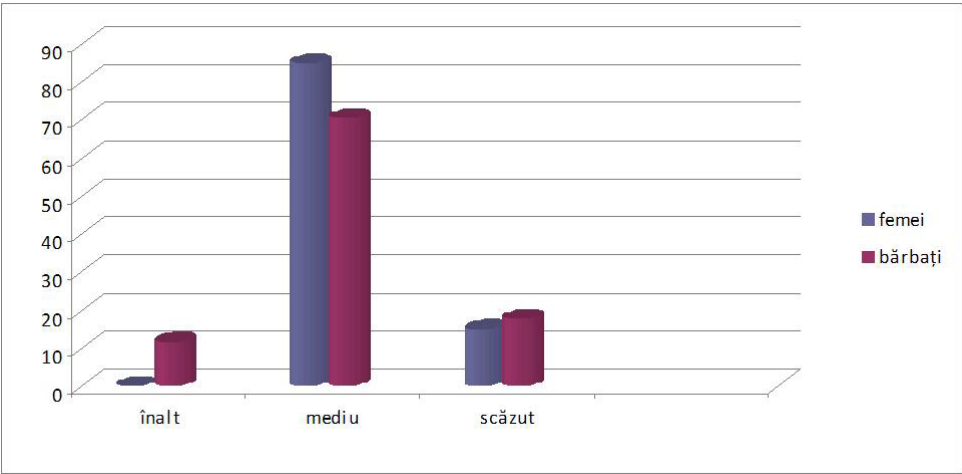


Fig. 3. Nivelul dezvoltării IE în funcție de gen.

Bărbații au obținut un nivel mai înalt de dezvoltare a inteligenței emoționale la scala automotivare (respectiv, 23,5 și 5%) și la scala empatie (17,6% vizavi de 10%). Femeile au obținut un procentaj mai înalt la scalele informarea emoțională (30% vizavi de 5,8%) și dirijarea propriilor emoții (10% vizavi de 0). Nivel scăzut de aptitudini de dirijare a emoțiilor a fost depistat la 30% femei și 41,2% bărbați.

Prelucrarea statistică a confirmat existența diferenței semnificative între indicii inteligenței emoționale a bărbaților și femeilor la toate scalele:

- la scala „informarea emoțională” $x^2 = 16\,868$, $df = 2$, $p = 0,001$;
- la scala „dirijarea propriilor emoții” $x^2 = 6\,027$, $df = 2$, $p = 0,004$;
- la scala „auto-motivare” $x^2 = 16\,868$, $df = 2$, $p = 0,001$;
- la scala „empatie” $x^2 = 16\,868$, $df = 2$, $p = 0,001$;

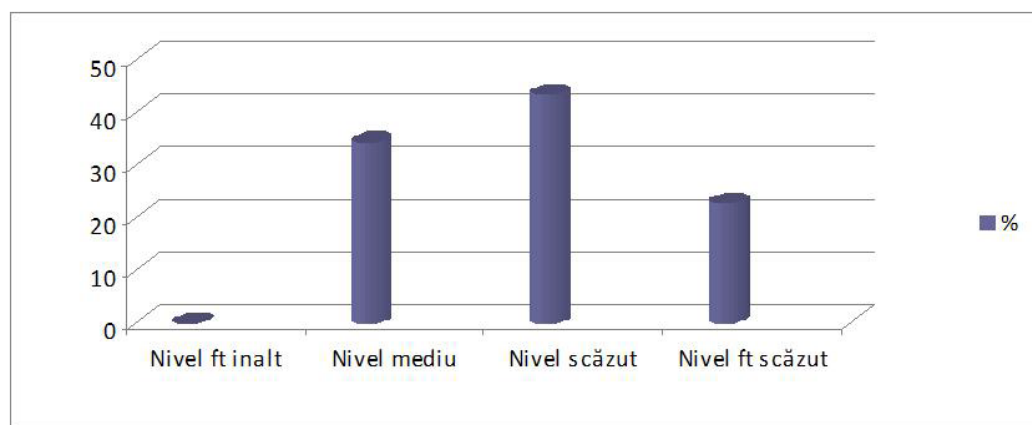
- la scala „recunoașterea emoțiilor altor persoane” $\chi^2 = 20\,894$, $df = 2$, $p = 0,001$.

Un studiu mai aprofundat al nivelului de dezvoltare a empatiei l-am realizat prin intermediul *testului Boiko*. Rezultatele obținute sunt prezentate în tabelul 5 și histograma 4.

Nivel	%
Nivel foarte înalt	0
Nivel mediu	34,2
Nivel scăzut	43,1
Nivel foarte scăzut	22,7

Tabelul 5. Nivelul inteligenței emoționale (după Boiko).

Analiza datelor obținute scoate în evidență un mare procentaj de nivel scăzut și foarte scăzut al empatiei 65,8%. La nicio persoană n-a fost depistat nivel înalt de manifestare a acestei aptitudini.



Histograma 4. Reprezentarea grafică a nivelurilor inteligenței emoționale după testul Boiko.

În același timp, a fost constatat un nivel diferit de dezvoltare a diferitelor componente ale empatiei. În tabelul ce urmează ranjăm componentele empatiei în funcție de nivelul de dezvoltare a acestora în ordine descrescândă.

VI	Identificarea în empatie
V	Capacitatea penetrantă a empatiei
IV	Obiective ce contribuie la dezvoltarea empatiei
III	Canalul intuitiv al empatiei
II	Canalul emoțional al empatiei
I	Canalul rațional

Tabelul 6. Ranjarea în ordinea descrescândă a componentelor empatiei.

După cum vedem din tabel, pe primul loc se situează canalul rațional al empatiei, ceea ce înseamnă că funcționarii publici studiați au manifestat, mai frecvent, în comparație cu alte aptitudini priceperea de a-și orienta atenția la percepția și gândirea spre înțelegerea esenței oricărei alte persoane asupra stării problemelor și comportamentului său, ei manifestă interes spontan față de altă persoană care deschide „ușa” spre reflectarea emoțională și intuitivă a partenerului.

Pe locul 2 se plasează canalul emoțional al empatiei, care caracterizează aptitudinile funcționarilor publici de a intra în rezonanță emoțională cu persoanele din jur, de a coretra, de a participa.

Locul următor în șirul de aptitudini empatice îl ocupă canalul intuitiv. Aceste aptitudini oferă posibilitatea de a prognoza comportamentul partenerilor de a acționa în condiții de deficit al informației primare despre ei.

Funcționarii publici cunosc mai puțin obiectivele care contribuie sau blochează dezvoltarea empatiei. La un nivel și mai jos este dezvoltată capacitatea penetrantă în empatie, care caracterizează competențele de comunicare a persoanei de creare a atmosferei deschise de sinceritate, de apropiere și relaxare a partenerului.

Ultimul loc dintre aptitudinile empatice îl ocupă identificarea în empatie, ceea ce ne vorbește despre un nivel scăzut al competenței de a înțelege alte persoane pe baza coretrăirii, postării în locul partenerului. Când intenționează să înțeleagă esența altei persoane sau problemele, comportamentul ei, mai frecvent apelează la procesele cognitive (percepție, gândire).

Lipsa acestei abilități îngreuiază mobilitatea și flexibilitatea emoțională, delimitează capacitatea de imitare. În cele ce urmează prezentăm tabelele cu ranjarea aptitudinilor empatice la bărbați și femei, (vezi tabelele 7 și 8).

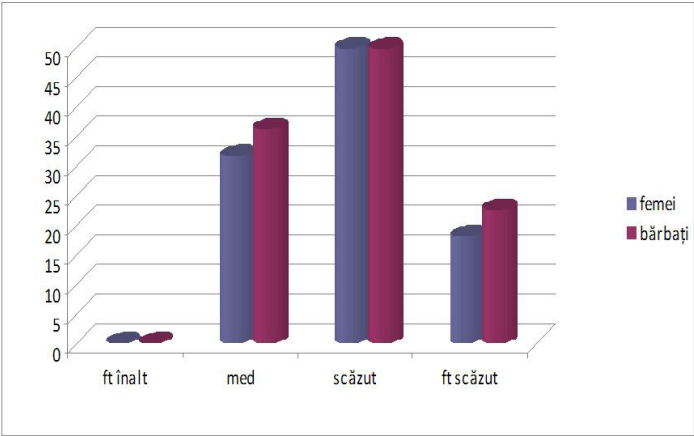
Ranjarea	Scala
I	Canalul rațional al empatiei
II	Obiective ce contribuie la dezvoltarea empatiei
III	Canalul intuitiv al empatiei
IV	Capacitatea penetrantă a empatiei
V	Identificarea empatiei
VI	Canalul emoțional al empatiei

Tabelul 7. Ranjarea la bărbați a componentelor empatiei în funcție de nivelul lor de dezvoltare.

Ranjarea	Scala
I	Canalul rațional al empatiei
II	Obiective ce contribuie la dezvoltarea empatiei
III	Canalul emoțional al empatiei
IV	Canalul intuitiv al empatiei
V	Identificarea empatiei
VI	Capacitatea penetrantă a empatiei

Tabelul 8. Ranjarea la femei a componentelor empatiei în funcție de nivelul lor de dezvoltare.

Din datele prezentate în tabel observăm că femeile sunt mai emoționale decât bărbații și mai puțin penetrante, adică dintr-un punct de vedere ele sunt capabile de a intra în rezonanță emoțională cu persoanele din jur, de a core-trăi și coparticipa, iar din alt punct de vedere le vine mai greu să creeze o atmosferă deschisă de sinceritate, apropiere și relaxare.



Histograma 5. Nivelul inteligenței emoționale la bărbați și femei.

Generalizând cele spuse, menționez că majoritatea funcționarilor publici conștientizează valoarea și necesitatea inteligenței emoționale, însă cercetările noastre au scos în evidență nivelul scăzut al tuturor componentelor acestui tip de inteligență, fapt care ne vorbește despre necesitatea acordării unei mai mari atenții acestei probleme, atât în evaluarea gradului de pregătire a funcționarilor publici, cât și în procesul instruirii universitare și postuniversitare.

Sperăm că în timpul apropiat, în conformitate cu standardele europene, educația socială și emoțională va fi considerată drept primordială în toate instituțiile de învățământ.

BIBLIOGRAFIE

1. Brillon M. Emoțiile pozitive, emoțiile negative și sănătatea. Iași: Ed. Polirom, 2010.
2. Goleman Daniel. Inteligența emoțională. București: Ed. Curtea Veche, 2001.
3. Goleman Daniel, Boyatzis Richard. Inteligența emoțională în leadership. București: Ed. Curtea Veche, 2007.
4. Goleman D. Inteligență socială. București: Ed. Curtea veche, 2008.
5. Fodor Iulia. Inteligența emoțională și stilurile de conducere. Iași: Ed. Lumen, 2009.
6. Rime B. Comunicarea socială a emoțiilor. București: Ed. Trei, 2008.
7. Roco Mihaela. Creativitate și inteligență emoțională. București: Ed. Polirom, 2004.
8. Stein Steven, Book Howard. Forța inteligenței emoționale. București: Ed. Polirom, 2007, EQ.
9. Torradella Paz. Inteligența emoțională la locul de muncă. București: Ed. ALL, 2009.
10. Zagaievschi C. Competențele emoționale, o cheie către puterea personală. În: „Univers pedagogic,” nr. 1, 2012.
11. Zagaievschi C. Comunicarea bazată pe inteligența emoțională-imperativ al comunicației contemporane. În: „Buletin Științific,” Seria Științe ale Educației, nr. 1, Pitești (România), 2011.

BUNA GUVERNARE ÎN CONTEXTUL PROCESULUI DE GLOBALIZARE

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Today a number of changes made in the government are driven by the globalization trends. Globalization has created new opportunities and challenges for human development and the need to reorient the public administration. Global cooperation is a necessity to withstand global threats to environmental protection, health, safety. If countries will realize the benefits of globalization, they need to be assisted by a competent management within a good system of government. In conditions of globalization the government must know the rules of the game and be an equal player in the world arena. In this context, good governance is a prerequisite for the cultivation of the benefits of globalization.

Guvernarea este definită de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare ca „exercitarea autorității economice, politice și administrative în gestionarea afacerilor statului la toate nivelurile, cuprinzând mecanisme, procese și instituții prin care această autoritate este direcționată. [6] Sistemul de guvernare nu stă în condiții statice sau fixe pentru mult timp. În mod invariabil, sistemul, procesul și rezultatele guvernării se schimbă în funcție de influența factorilor interni și externi. La etapa actuală diferite categorii de schimbări în guvernare sunt impulsionate și de tendințele globalizării care cer reexaminarea și adaptarea unor norme tradiționale ale guvernării. [2] Cea mai serioasă schimbare a guvernării este prin intermediul cunoștințelor și educației. Producerea și aplicarea cunoștințelor conduc instituțiile publice spre o creștere economică. Astfel, o organizație care poate crea, sintetiza, legitima cunoștințe utile poate juca un rol semnificativ în stat și în guvernarea globală. Interconectările aspectelor tehnologic, economic și social ale societății moderne sunt numite „revoluție informațională,” factor critic în dezvoltarea unui nou mediu a guvernării. Societatea informată este rezultatul final ale interacțiunii și dinamicii factorilor calitativi și cantitativi care converg pentru a produce societatea schimbată. Acești factori includ cunoștințe și abilități, management public efectiv, guvernare îmbunătățită, o mai bună educație și o populație mai informată. [4] Informația și cunoștințele sunt esențiale pentru eficiența consolidată și eficacitatea atât a organizațiilor publice cât și ale celor private. Dar aspectul negativ al efectului utilizării tehnologiilor informaționale trebuie să fie imobilizat, mai ales, în ceea ce privește confidențialitatea cetățenilor.

Lărgirea și aprofundarea integrării globale au consolidat relațiile reciproce dintre țări la nivel fără precedent. Convergența relațiilor este ilustrată de inițiativele cercetătorilor și profesioniștilor administrației publice din diferite regiuni ale lumii. De exemplu, Societatea Americană pentru Administrația Publică și Grupul European de Administrare Publică organizează în comun diferite conferințe, cum ar fi „Dialogul Transatlantic” pentru a aborda tema „Viitorul Guvernării în Europa și Statele Unite ale Americii.” Printre stimulentele de cooperare este cercetarea noilor forme de guvernare care servesc mai adecvat intereselor comune și îmbunătățesc modalitățile de răspuns pentru dezvoltarea globală. [5] În același timp, colaborarea cu sectorul privat în furnizarea serviciilor publice și tehnologiilor inovatoare a încurajat cetățenii să devină mai activi ca consumatori și co-producători ai serviciilor. În consecință, se atestă sporirea nivelului de interes public pentru aspectele de bază ale guvernării cum ar fi etica, legitimitatea, responsabilitatea și controlul.

Un impact clar al globalizării și integrării regionale în Europa, Asia, America și Țările Arabe este că guvernarea națională, precum și organizațiile internaționale au ajuns să se „bazeze mai mult decât oricând în luarea deciziilor pe negocieri multilaterale”. [3] Deși globalizarea este o realitate incontestabilă, echitatea globalizării rămâne încă o iluzie. Au fost făcute unele începuturi importante în dezvoltarea instituțiilor așa ca Organizația Mondială a Comerțului, Agențiile Națiunilor Unite și oficiile internaționale care au stabilit reglementări pentru a protesta împotriva abuzului și să legitimizeze interacțiunile economice, politice și sociale în cadrul metodelor stabilite. Cu toate acestea, omenirea nu a fost scutită de rezultatele dezastrului financiar al anului 2009. În prezent, asistăm la reafirmarea rolului guvernării pentru repararea prejudiciilor, protejarea interesului public și revitalizarea funcției regulatorii.

Alături de consecințele pozitive, procesul de globalizare cauzează și unele efecte negative destul de serioase variind de la încurajarea monopolurilor și dominării la avansarea ideologică înclinată a mass-mediei și a corporațiilor extrem de mari.

Oricum, globalizarea a generat noi oportunități și provocări pentru dezvoltarea umană și necesitatea de a reorienta administrația publică. Globalizarea este triumful investițiilor capitale și producției corporative multinaționale, de fapt este o ilustrare a realizărilor magnifice ale tehnologiei și revoluției informaționale. Cooperarea globală devine o necesitate pentru a rezista prejudiciilor amenințărilor globale precum mediul înconjurător, sănătate și securitatea comunitară pretutindeni. Dacă țările vor realiza beneficiile globalizării, ele vor trebui să fie asistate de un management competent în cadrul unui sistem bun de guvernare.

Adaptarea guvernării, în general, și a administrației publice, în particular, devine o sarcină provocatoare pentru viitor.

Ce este „buna guvernare” și cum o recunoaștem noi? Nu există o utilizare unificată a acestui termen. Buna guvernare evocă multe concepții și practici așa ca distribuirea echitabilă a puterii și resurselor în societate în schimbul centralizării excesive a puterii și concentrării bunurilor în mâinile câtorva. Buna guvernare reprezintă, de asemenea, instituțiile efective, rezultatele unei politici echitabile, capacitatea de a agrega și coordona diverse interese pentru a aduce aproape argumentele privind acțiunea de politică și gestionarea responsabilă și transparentă a instituțiilor administrative. Multe programe și inițiative au fost întreprinse pentru a aprecia indicatorii de dezvoltare și de a stabili criteriile de referință. Rolul esențial și calitatea transcendentă ale guvernării nu numai au intensificat cercetarea pentru explicații mai bune și profunde în înțelegerea subiectului, dar au precipitat, de asemenea, unitățile perpetue pentru reformă și modernizare. Printre cele mai cunoscute activități pentru definirea și măsurarea guvernării sunt cinci inițiative.

Indicatorii Guvernării Mondiale au fost dezvoltati de Banca Mondială ca o încercare de a crea indicatori pentru guvernare care pot fi instrumente esențiale pentru analiștii în materie de politici publice și pentru factorii de decizie. Indicatorii urmăresc să faciliteze evaluarea comparativă și măsurarea performanței. Institutul Băncii Mondiale se bazează pe un set de standarde pentru o guvernare efectivă, care constă din șase indicatori:

1. Voință și responsabilitate.
2. Stabilitate politică și lipsa violenței.
3. Eficacitatea guvernului.
4. Reglementarea calității.
5. Statul de drept.
6. Controlul corupției. [8]

În ianuarie 1997, *Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare* a publicat un document de politică intitulat „Guvernare pentru o dezvoltare umană durabilă,” care conține formularea angajamentelor P.N.U.D. în susținerea eforturilor naționale pentru o guvernare bună în favoarea dezvoltării umane durabile. Acest document de politică a urmat primelor încercări ale P.N.U.D. de a defini parametrii bunei guvernări în documentul din 1994 „Inițiative pentru schimbare,” care a stabilit că „scopul inițiativelor guvernării ar trebui să fie dezvoltarea capacităților care sunt necesare pentru a realiza dezvoltarea care dă prioritate celor săraci, promovează femeile, susține mediul și creează oportunități necesare pentru ocuparea forței de muncă și a altor mijloace de existență.” [9]

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare a lansat, de asemenea, diverse activități pentru dezvoltarea indicatorilor guvernării care oferă orientări pentru utilizatori în timpul acordării asistenței tehnice în procesul de guvernare în diferite regiuni ale lumii. Una dintre aceste programe este focusată pe cercetare și are o însemnătate practică sem-

nificativă: Indicatorii Programului de Guvernare ai P.N.U.D. (2007) este produs în comun cu Centrul de Guvernare Oslo și pune la dispoziție un ghid al utilizatorului care măsoară performanțele guvernelor, calitatea instituțiilor publice și percepțiile populației la diferite aspecte ale guvernării. Consilierea și asistența sunt focusate, în primul rând, pe trei aspecte principale ale guvernării: participarea, statul de drept, transparență și responsabilitate.

Transparency International este preocupată de dezvoltarea sistemelor de etică, transparență și responsabilitate ale guvernării. Progresul în lupta cu corupția la nivel internațional se bazează în mod considerabil pe măsurători sau analiză comparată (benchmarking). Cel mai recunoscut instrument în acest sens este Indicele de Percepție a Corupției, care a acoperit 180 de țări în anul 2009. În primul rând, Transparency International urmărește scopul de a furniza instrumente de diagnostică sigure în ceea ce privește nivelurile de transparență și corupție la nivel global și local. [1]

Freedom House Survey măsoară progresul în dezvoltarea libertăților politice. Indicele în exclusivitate raportează opiniile experților asupra 192 de țări din anul 1955. Alocarea ratingului unei țări se bazează pe răspunsurile la o serie de întrebări foarte serioase. Punctajul pentru drepturile politice, libertăți civile și indicele combinat al libertății se prezintă pe o scară de la 1 la 7, unde 1 este cea mai liberă, iar 7 cea mai puțin liberă. Folosind media indicilor drepturilor politice și libertăților civile, țările sunt considerate libere dacă au punctajul 1-2; parțial libere – dacă au punctajul 3-5 și nu sunt libere – dacă au punctajul 6-7.

Guvernare democratică și nondemocratică. Determinarea nivelului de democrație a guvernării se apreciază, în primul rând, după existența unei constituții care conține cutume și convenții și a unui sistem electoral bine dezvoltat. Pe lângă acești doi indicatori, sunt analizate următoarele aspecte:

- Recunoaște guvernul particularitățile minorităților țării, respectă dreptul internațional și convențiile internaționale?

- Este guvernul efectiv și are capacități pentru realizarea dezvoltării durabile a țării și îmbunătățirea condițiilor pentru cei săraci?

Provocarea principală cu care se confruntă buna guvernare este dezvoltarea și implementarea valorilor de bază și politice, convenite de comun acord, în ghidarea procesului decizional. Gradul de fidelitate pentru aceste valori și implementarea lor în practica guvernării se află la baza măsurării guvernării eficiente.

Noua administrație publică înlocuiește modelele anterioare de organizare și management, angajare, structură ierarhică, paradigmele de comandă și control. Încercările de reinventare a guvernelor și de reliefare a managementului calității totale, lucrului în echipă și responsabilizarea angajaților contribuie semnificativ la transformarea guvernării contemporane. Învățarea organizațională joacă un rol important în tranziția evolutivă devenind un element al culturii guvernării.

Un atribut esențial al unei „bune guvernări” este capacitatea de a acționa în interesul public. Aceasta include livrarea efectivă a serviciilor publice, îmbunătățirea încrederii cetățenilor și confirmarea legitimității și capacității instituțiilor de a lua decizii cu competență și integritate.

Dezvoltarea globală și interconectările internaționale în creștere au forțat reconsiderarea ipotezelor tradiționale, a principiilor și abordărilor administrației publice. În aceste condiții administrația publică este tentată să descopere și să aplice cele mai bune practici. Buna guvernare este o dezvoltare continuă, o adaptare și îmbunătățire în scopul de a fi mai receptivi la necesitățile societății. Evaluarea independentă, auditul, investigarea, supravegherea legislativă sunt caracteristicile unei guvernări responsabile.

În condițiile procesului de globalizare guvernele trebuie să stăpânească regulile de joc și să fie un jucător egal pe arena mondială. În acest sens guvernarea efectivă este o condiție pentru a cultiva beneficiile globalizării. Sarcina guvernului și a administrației publice în procesul de globalizare este de a crea o lume imună pentru frontierele politico-geografice.

BIBLIOGRAFIE

1. Chapman Richard A. Ethics in Public Service for the Millennium. Burlington, VT: Ashgate Publishing Vo, 2000.
2. Jreisat J. E. Governance in a globalising world. In: International Journal of Public Administration 27 (13-14), p. 1003-1030, 2004.
3. Metcalfe L., Metcalfe D. Tools for good governance: An assessment of multiparty negotiation analysis. In: International Review of Administrative Science, no. 68 (2), 2002, p. 267-286.
4. Rosell S. A. Renewing Governance. New York: Oxford University Press, 1999.
5. Donald C. Menzel, Harvey L. Waite. The state of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunities. New York: M. E. Sharpe, 2011.
6. United Nations Development Program. Governance Indicators: A User`Guide, 24 ed. Oslo: UNDP Oslo Governance Center, 2007.
7. United Nations Development Program. Governance Indicators: A User`Guide, 2007.
8. World Bank. Governance matters, 2009: Release of worldwide governance indicators 1996-2008.
9. <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009>

ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ADMINISTRATIVE ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
pe lângă Președintele Republicii Moldova

Anatolie STAȚIUC,
masterand, Academia de Administrare Publică
pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Content of the article under review the issue of transparency and access to information in state administration. Are developed a series of recommendations for enhancing transparency and increasing access to information in the public administration.

Sintagma *transparență administrativă* desemnează setul de instrumente prin care administrația (instituțiile și autoritățile administrației publice) dă socoteală cetățenilor/ contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora. În calitatea lor de contribuabili, cetățenii au dreptul de a fi informați sau consultați, precum și de a participa la deciziile luate de către autoritățile administrației publice locale și centrale, pe care le susțin financiar prin taxele și impozitele pe care le plătesc.

Transparența activității administrației publice constituie regula în toate etapele și procedurile (premergătoare, concomitente și ulterioare) deciziei administrative, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monedei și a creditului, a intimității. [1, p. 36]

Lipsa transparenței, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în Republica Moldova. Aplicarea reală a principiului transparenței (care acoperă și procedurile, și garanțiile care privesc atât accesul la informații, cât și participarea la procesul de decizie) ar conduce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din momentul ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați.

Transparența are rolul de a preveni acțiunile care amenință integritatea publică (acte de corupție) și de a evalua performanța administrației publice (capacitatea administrativă). [1, p. 37]

Informația este oxigenul democrației, iar democrația ar fi de neconceput fără accesul liber al publicului la informații. Lipsa transparenței în viața politică și în actul de guvernare reprezintă unul dintre obstacolele cele mai greu de depășit către o societate democratică, în care cetățenii să aibă încredere în oamenii politici și în guvernanți. Dar informația nu reprezintă numai o necesitate pentru cetățeni, ea este și un element esențial al unei bune conduceri. Istoria mai veche sau mai recentă ne arată că o guvernare proastă are nevoie de secrete pentru a putea rezista, dar și realitatea că secretomania și autoritarismul guvernărilor duce, în mod inevitabil, la proliferarea abuzului, corupției și ineficienței și, în final, la falimentul regimurilor de acest tip. [2]

Cu toate acestea, majoritatea guvernelor preferă să-și administreze afacerile în secret. Chiar și guvernele democratice preferă să-și administreze majoritatea afacerilor la adăpost de ochii publicului. Și guvernele pot găsi oricând motive pentru a păstra secretele – interesele privind securitatea națională, ordinea publică și interesul mai larg al publicului sunt câteva exemple în acest sens. Prea adesea guvernele tratează informația oficială drept proprietatea lor în loc de a o privi drept un bun pe care îl dețin și îl păstrează în numele poporului. [2]

De aceea, accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor sunt considerate două dintre premisele cele mai importante ale unei guvernări democratice și responsabile. Informația le permite cetățenilor, pe de o parte, să aprecieze în cunoștință de cauză acțiunile administrației, iar pe de altă parte, să participe în mod avizat la dezbaterile și la luarea deciziilor care îi privesc.

Informarea publicului cu privire la drepturile sale și promovarea unei culturi de transparență guvernamentală sunt esențiale pentru atingerea scopurilor legislației privind libertatea de informare. Într-adevăr, experiența multor țări dovedește că un corp de funcționari publici recalcitrant poate submina fie și cea mai progresistă legislație. Prin urmare, activitățile de promovare reprezintă o componentă esențială a unui regim bazat pe libertatea de informare. Activități-

le specifice în acest domeniu vor diferi de la o țară la alta, în funcție de diverși factori, precum modul de organizare al corpului de funcționari publici, principalele restrângeri ale liberei circulații a informațiilor, nivelul de cultură generală și măsura în care publicul este conștient de existența acestor informații. Legea trebuie să prevadă acordarea unei atenții sporite și a resurselor adecvate pentru promovarea scopurilor legislației. [2]

Implicarea publicului la luarea deciziilor reprezintă un aspect relativ nou pentru instituțiile publice din Republica Moldova. Dezvoltarea acestui interes a avut loc pe fondul unei crize a administrației publice, unde managementul acesteia este unul defectuos și incapabil de a ajunge la un consens politic pentru a putea răspunde nevoilor societății.

Totuși, în ultima perioadă, se înregistrează o creștere a interesului pentru participarea publică. Aceste reforme datorându-se în mare parte alinierii Republicii Moldova la standardele europene.

Pornind de la această premisă a nevoii de aliniere, în ceea ce privește participarea instituțiilor publice la standardele și principiile Uniunii Europene, deducem că există la nivelul acesteia o preocupare pentru creșterea calității parteneriatului dintre administrația publică și cetățeni. Participarea publicului în procesul de politică publică este, prin urmare, una dintre recomandările europene. [3, p. 145]

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

Primul nivel al participării este *informarea*, care presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale. Administrația publică este dator să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative a aleșilor locali. [1, p. 45]

Al doilea nivel se referă la *consultarea* cetățenilor, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei și sugestii privind o anumită problemă.

Patru lucruri stau la baza participării cetățenești. Acestea sunt:

- administrația locală deschisă spre implicarea cetățenilor în activitatea complexă a procesului de guvernare;
- transferul continuu de informații de la administrație spre cetățeni;
- modalități eficiente prin care administrația culege informații de la cetățeni;
- cetățeni informați care își onorează obligația de a participa ca parteneri egali în activitățile administrației, deoarece înțeleg problemele. [1, p. 46]

Participarea cetățenească reprezintă combinația acestor elemente - informație, comunicare și implicare în relația care se stabilește între administrație și cetățeni, iar activitățile administrației sunt dezvoltate și susținute în așa fel încât să corespundă cât mai mult posibil nevoilor și dorințelor cetățenilor.

Deși în ultimul timp la nivelul Guvernului Republicii Moldova au fost întreprinse un șir de activități complexe privind transparența instituțională a structurilor guvernamentale, eficientizarea colaborării cu societatea civilă, elaborarea și perfectarea unor acte normative, rezultatele monitorizării confirmă faptul că aplicarea Legii privind accesul la informații și Legii privind transparența în procesul decizional rămâne a fi problematică, mai ales la nivel municipal, raional și local. Multe autorități și instituții publice ignorează cererile de acces la informație, nu fac publice proiectele de decizii și nu implică cetățenii în procesul de luare a deciziilor. O bună parte dintre reprezentanții instituțiilor publice și ai societății civile, fără a mai vorbi de cetățenii simpli, nu cunosc prevederile actelor nominalizate.

Deocamdată, nu putem vorbi despre stabilirea unui dialog proactiv administrație publică-cetățeni, despre un management eficient al informării, consultării și participării publicului în procesul decizional.

Se resimte lipsa unui mecanism, clar și eficient, de informare permanentă, obiectivă și continuă a publicului, implicare activă a societății civile în procesul de elaborare a deciziilor, prin aplicarea unor forme, procedee și modalități rezultative, practicate în alte țări. [4, p. 112]

Continuă a fi sporadice și ineficiente activitățile ce țin de sensibilizarea opiniei publice, educația civică, desfășurate de autoritățile/instituțiile statale și organizațiile nonguvernamentale în ceea ce privește o mai bună cunoaștere a drepturilor omului și lichidarea analfabetismului juridic, fapt care generează pasivitatea și indiferența cetățenilor.

În scopul realizării accesului real la informație, extinderii transparenței în procesul decizional, propunem unele *recomandări*, care vor contribui la sporirea transparenței și lărgirea accesului la informație în cadrul autorităților administrației publice:

- participarea publicului trebuie planificată și realizată ca un proces integru, dar nu ca unul sporadic, făcându-se legătură directă între interesele comunității, obiectivele realiste planificate și rezultatele așteptate;
- diversele forme și metode ale participării publicului trebuie completate cu proceduri clare și adecvate, ca părți componente ale regulamentelor interne privind informarea, consultarea și participarea cetățenească în procesul decizional;
- instituțiile publice vor acorda atenție mai mare dezvoltării managementului de implicare a publicului în procesul decizional, instruind în acest scop funcționarii, efectuând o planificare riguroasă a activității anuale și trimestriale, cu soluționarea problemelor prin prisma informării, consultării și participării cetățenești;

- pentru a se asigura rezultate optime procesului participativ, cetățenii trebuie să fie informați în avans cu privire la acțiunile publice care vor face sau sunt deja obiect al deciziilor administrației publice;

- trebuie realizate campanii de informare a cetățenilor cu privire la atribuțiile departamentelor administrației publice locale;

- la nivel local trebuie de asigurat o independență mai mare față de aleșii locali a departamentelor pentru asigurarea accesului la informația de interes public și transparenței decizionale (eventual, prin amplasarea acestora în afara incintei primăriilor);

- aplicarea legii privind transparența în procesul decizional presupune un grad mai mare de interacțiune directă a instituției publice cu cetățenii, sub forma dezbaterilor publice și a altor modalități participative;

- este recomandabilă acordarea unei atenții speciale construirii unor bune relații cu comunitatea locală și societatea civilă.

Concluzionând în baza analizei efectuate, este important să conștientizăm faptul că un rol decisiv în procesul de implementare a accesului deschis la informație și al transparenței administrative îl are elaborarea și realizarea unor activități de instruire a funcționarilor publici pentru schimbarea mentalității privind liberul acces la informație și dezvoltarea ascendentă a relațiilor dintre stat și cetățeni în domeniul respectiv. Pe de o parte, e vorba de schimbarea atitudinii funcționarilor față de asigurarea libertății informației și a transparenței, pe de altă parte, de conștientizarea de către fiecare persoană a necesității exercitării dreptului la informație, inclusiv ca modalitate de control asupra activității instituțiilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Dandiș N. Participare cetățenească. Chișinău, 2005, 240 p.
2. Accesul la informații. <<http://www.acces-info.org.md/>> (accesat 08.03.2013).
3. Furdul V. Probleme și conflicte juridice actuale din domeniul APL. Chișinău: Editura TISH, 2004, 66 p.
4. Transparența în procesul decizional. Chișinău: Tipografia Balacron, 2006, 84 p.

ABORDĂRI ALE CONFLICTULUI DE INTERESE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Angela POPOVICI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

SUMMARY

This article addresses a particular type of conflict of interest in the civil service – the one resulting from contradictions between political orientation of a civil servant and his job duties. Such conflict emerges when the term in the office is used to promote interests of a certain political group. Causes of this type of conflict of interest are to be analyzed in the article, as well as the manners of expressing it in case of state dignitaries or career servants. Finally, political implications for the society are to be identified as well.

Misiunea fundamentală a guvernelor și a instituțiilor publice este aceea de a servi interesul public. Cetățenii doresc ca funcționarii publici să-și facă datoria în mod cinstit, corect și imparțial. În prezent, din ce în ce mai mult se cere ca guvernele să ia măsuri pentru ca funcționarii publici să nu permită compromiterea procesului de luare a deciziilor oficiale și de administrație publică din cauza intereselor și relațiilor lor personale. În condițiile în care pretențiile societății sunt din ce în ce mai mari, conflictul de interese tratat în mod necorespunzător de către funcționarii publici pot slăbi încrederea cetățenilor în instituțiile publice.

De-a lungul timpului, au existat numeroase modalități diferite de a defini termenul de „conflict de interese.” Cum toți funcționarii publici au interese legitime datorită calității lor de cetățeni privați, conflictele de interese nu pot fi, pur și simplu, evitate sau interzise și trebuie să fie definite, identificate și rezolvate.

Un „conflict de interese” implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitate sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

„Definit în acest fel, „conflictul de interese” are același înțeles cu „conflictul real de interese.” O situație de conflict de interese poate fi, astfel, actuală sau poate să fi existat cândva în trecut. Prin contrast, se poate spune că există un conflict de interese *aparent* atunci când se pare că interesele unui funcționar public ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor, dar în realitate situația nu este așa. Un conflict potențial apare atunci când un funcționar public are interese personale care sunt de o asemenea natură încât s-ar produce un conflict de interese dacă funcționarul ar avea atribuții oficiale în acea privință (conflictuale) în viitor.

În cazul în care un interes personal a compromis în fapt îndeplinirea corectă a sarcinilor unui funcționar public, situația specifică respectivă trebuie privită mai degrabă ca un caz de comportament necorespunzător sau „abuz în serviciu” sau chiar ca un caz de corupție și nu ca un „conflict de interese.” În această definiție, „interesele personale” nu se limitează la interesele financiare sau pecuniare sau la acele interese care generează un beneficiu personal direct pentru funcționarul public. Un conflict de interese se poate referi la o activitate care altfel poate fi legitimă în calitate de persoană privată, la afiliații și asocieri personale și la interese de familie dacă aceste interese pot fi considerate în mod plauzibil ca putând influența necorespunzător modul în care funcționarul își îndeplinește sarcinile. Un caz special îl constituie problema alegerii unui alt loc de muncă de către un funcționar public: negocierea viitorului loc de muncă de către un funcționar public înainte de a renunța la funcția publică este în mare măsură considerată drept o situație de conflict de interese.

Definirea unei abordări politice privind tratarea conflictelor de interese reprezintă o parte esențială a contextului politic, administrativ și cultural al administrației publice a unei țări.

În sectorul guvernamental și în cel public, conflictele de interese sunt de multă vreme obiectul unei politici specifice; abordările legislative și administrative au avut scopul de a susține integritatea și luarea deciziilor în mod dezinteresat în instituțiile guvernamentale și publice. Au apărut forme noi de relații între sectorul public și sectoarele comerciale și nonprofit, care dau naștere, de exemplu, unor forme de colaborare din ce în ce mai strânse, cum ar fi parteneriatele public/privat, autoreglementarea, schimburi de personal și sponsorizări. De asemenea, au apărut forme noi de activitate în sectorul public care ar putea duce la apariția unor schimbări în obligațiile și loialitățile tradiționale ale angajaților. Prin urmare, în mod evident există un potențial în creștere de forme noi de conflict de interese care implică interesele personale și obligațiile publice ale persoanei oficiale respective, iar creșterea preocupării publicului a exercitat presiune asupra guvernelor ca acestea să ia măsuri pentru a nu fi compromisă corectitudinea procesului de luare a deciziilor oficiale.

Deși un conflict de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție, există o recunoaștere din ce în ce mai largă a faptului că apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție. Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interdicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă. Obiectivul imediat ar trebui să fie acela de a susține corectitudinea deciziilor politice și administrative oficiale și a administrației publice în general, recunoscând faptul că un conflict de interese nesoluționat poate duce la un abuz în serviciu.

Acest obiectiv poate fi, în general, atins dacă organismele publice au la dispoziție și pun în practică standarde politice corespunzătoare în vederea promovării corectitudinii, metode eficiente pentru identificarea riscurilor și soluționarea apariției unor conflicte de interese, mecanisme interne și externe adecvate de tragere la răspundere și metode administrative – inclusiv sancțiuni – prin care să se asigure că funcționarii publici răspund personal pentru respectarea literei și spiritului acestor standarde.

Cele mai binecunoscute și descrise în detaliu în literatura de specialitate sunt conflictele de interese când poziția oficială se utilizează pentru profit personal. De obicei, un astfel de conflict apare atunci când funcționarii publici, în virtutea atribuțiilor lor, gestionează proprietăți de stat, distribuie resursele statului, organizează și desfășoară licitații, achiziții publice, desfășoară activități de control, eliberează licențe etc. La baza acestui conflict se află interesul personal al funcționarului care nu este limitat de bariere morale și juridice, dorința lui de a-și îmbunătăți poziția economică, financiară.

Un alt tip de conflict de interese este utilizarea poziției oficiale pentru a promova interesele unui anumit grup politic. De obicei, un astfel de conflict nu promite câștiguri financiare sau materiale directe funcționarului public. Mai mult decât atât, funcționarul public se poate conduce de motive altruiste în sprijinirea unei forțe politice, ea poate să vină din convingerea personală că respectivele principii politice sunt corecte.

Dacă motivele pentru corupție și îmbogățire personală pe seama averii publice au apărut odată cu formarea statului, apoi conflictul dintre atribuțiile funcționale ale unui funcționar public și preferințele sale politice sunt un fenomen relativ nou care are loc într-o societate pluralistă, care permite libera concurență între partidele politice. La baza acestui conflict stau, pe de o parte, preferințele politice ale funcționarului public, valorile și orientarea spre o forță politică,

iar pe de altă parte - o luptă concurențială deschisă în cadrul căreia are loc un proces permanent de rotație a forțelor politice, partidelor, care ocupă funcțiile guvernamentale înalte și exercită conducerea corpului de funcționari publici.

În S.U.A., la începutul secolului al XIX-lea, s-a format un tip foarte specific de patronaj în serviciul public numit „toată prada – învingătorului.” Acest principiu înseamnă că partidul care a câștigat alegerile prezidențiale, primea posibilități nelimitate în atribuirea de posturi membrilor săi. Loialitatea politică a devenit esențială pentru a obține o funcție publică. Într-o țară în care alegerile sunt organizate în mod regulat, iar președintele nu poate exercita decât două mandate, sistemul „toată prada – învingătorului” nu putea să nu conducă la destabilizarea activității aparatului birocratic de stat. Conștientizarea acestei probleme l-a determinat pe W. Wilson să formuleze principiul separării politicului de administrație. Legea Hatch, adoptată în 1939 în S.U.A., interzicea funcționarilor publici americani să se implice în organizarea campaniilor electorale, inclusiv strângerea de fonduri și propagandă, precum și de a folosi poziția oficială în favoarea vreunui partid politic.

Dihotomia dintre politică și administrație în serviciul public era inevitabilă și din cauza creșterii rolului statului în societate, extinderii sferelor sale de influență. Aparatul de stat, care devine tot mai mare în legătură cu aceasta, are nevoie de noi principii de recrutare, diferite de favoritismul politic și patronajul personal. Era necesar de a deschide calea pentru persoane competente capabile să soluționeze profesionist problemele gestionării afacerilor publice.

Reforma serviciului public a condus la apariția în țările democratice a două tipuri de oficiali și funcționari publici – demnitarii și funcționarii publici de carieră. Primii obțineau funcții grație legăturilor cu forța politică care a câștigat alegerile, iar cei din urmă făceau carieră de sine stătător, fără a avea obligații față de careva forță politică.

Ponderea demnitarilor numiți pe criterii politice în diferite țări este diferită. De exemplu, în Marea Britanie numărul funcționarilor care se schimbă, în cazul în care guvernul demisionează ca urmare a înfrângerii partidului în alegerile parlamentare, este de circa o sută de oameni. Aceștia sunt, în primul rând, miniștrii, șefii unor agenții guvernamentale, consilierii speciali în structurile executivului.

Statele Unite sunt țara în care reînnoirea politică a personalului din serviciul public este una dintre cele mai mari în lumea democratică. Congresul S.U.A. fiecare patru ani publică pentru Președintele țării o listă cu funcțiile publice federale în care pot fi desemnate persoane politice. În 2004, această listă a inclus 9 051 de posturi. Majoritatea funcțiilor politice incluse în listă țineau de eşaloanele superioare ale puterii, iar unul dintre locurile de muncă-cheie pentru demnitari este Direcția executivă a președintelui în Casa Albă.

Valorile și principiile politice reprezintă o parte integrantă a personalității, și funcționarul, mai ales cel angajat politic, nu poate să-și lase acasă opiniile politice. El vine la locul de muncă cu o opinie deja formată vizavi de politica guvernării, în aprecierile sale ale eficienței activității instituțiilor de stat, sunt prezente inerent motive politice, deoarece serviciul public este strâns legat de puterea de stat și conștientizarea propriului rol și a propriei valori în mod inevitabil capătă o conotație politică. Normele juridice, desigur, blochează posibilitatea de abuz de poziția oficială în interese de partid, stabilește restricțiile necesare privind utilizarea, de exemplu, a puterii executive în lupta pentru electorat. Cu toate acestea, ele nu înlătură cauza apariției conflictului de interese de natură politică în administrația publică.

Simpatiile și antipatiile politice ale funcționarului public se pot manifesta în atitudinea preconcepută față de inițiativele cetățenilor și organizațiilor, în cazul în care poziția politică a acestuia nu este împărtășită și de funcționarul public. În acest context pot fi create obstacole administrative la înregistrarea formațiunilor politice și altor asociații, la eliberarea autorizațiilor pentru realizarea acțiunilor politice, la luarea deciziilor privind susținerea din partea statului a organizațiilor nonprofit etc. Fără a avea posibilitatea de a promova deschis o politică discriminatorie față de forțele politice de opoziție, funcționarii publici ar putea recurge la tergiversări birocratice, care sunt de natură să tempereze entuziasmul celor mai activi cetățeni.

Gradul de severitate al conflictelor de interese în administrația publică, care apare din motive politice depinde și de caracterul fragmentării de partid. Disensiunile ideologice pot duce la apariția actorilor politici care ocupă poziții diametral opuse cu privire la conținutul politicilor publice. În cazul accederii la putere a unuia dintre acești actori gradul de satisfacție al forțelor politice pomenite în opoziție de cursul politic promovat ar fi minim, din cauza diferențelor serioase în sistemul de valori politice. Această nemulțumire se poate manifesta în serviciul public din cauza implicării funcționarilor de carieră în partide politice de opoziție, printr-o atitudine necorespunzătoare față de atribuțiile lor.

Conflictele de interese care afectează sensibilitățile politice ale funcționarilor publici, spre deosebire de conflictele, bazate pe cointerese materiale și financiară, sunt mult mai dificil de identificat. Prezența sau absența celui de-al doilea tip de conflict de interese este întotdeauna determinată de beneficiile pe care le-a primit sau așteaptă să le primească funcționarul ca urmare a utilizării poziției sale oficiale.

Cu toate acestea, conflictele de interese pe motive politice, se derulează deseori pe ascuns, când funcționarul public, forțat să se afle în relații de serviciu cu o persoană a cărei concepții politice nu le împărtășește, încearcă să nu afișeze propriile preferințe politice, temându-se, inclusiv, să nu-și piardă locul de muncă. Astfel de conflicte ascunse nu sunt mai puțin periculoase pentru administrația publică, deoarece acestea pot genera resentimente într-un mediu birocratic și, în cazuri extreme – să-i determine pe funcționari să saboteze implementarea deciziilor adoptate la nivel politic.

Situațiile critice sunt caracteristice pentru țările în care nu există un respect față de normele de drept din partea oficialilor guvernamentali, unde se practică pe scară largă folosirea resurselor administrative în scopuri politice, de exemplu, în campania electorală. În cele din urmă, indiferent de normele democratice prevăzute în legislația care reglementează activitatea administrației publice, în cazul în care acestea nu sunt interiorizate, în practică se dovedesc a fi formale, adică acționează doar atunci când aceasta le convine înalților demnitari.

BIBLIOGRAFIE

1. Ghidul O.E.C.D. pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, 2003.
2. Chiriac L., Mocanu V., Secrieru A., Gladchi Gh. Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova. Chișinău, 2007.
3. Prisacaru V. Funcționarii publici. București, 2004.
4. Chirilă A. Conflictul de interese. Implicații juridice, administrative și penale, Galați. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 3, 2010, p. 17-29.
5. Măgureanu I. Conflictul de interese. În: Revista de Drept Penal, nr. 2, 2007, p. 120-127.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL DESCENTRALIZĂRII

Iurie ȚAP,
vicepreședinte al Comisiei administrație publică și
dezvoltare regională a Parlamentul Republicii Moldova,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Selon la Constitution de la République de Moldova, l'administration publique locale fonctionne selon les principes d'autonomie locale et la décentralisation des services publics.

Malgré plusieurs tentative de reforme le systume de gouvernement local reste inefficace.

L'élaboration et l'adaptation de la Stratégie Nationale de la décentralisation (5 avril 2012) créent de véritables lieux de décentralisation du pouvoir et de la consolidation de l'autonomie locale.

Réalisation de ces objectifs permettrait d'assurer le renforcement des capacités de gouvernements locaux et fourniture de services de qualité aux citoyens.

Conform Constituției Republicii Moldova (art. 112 și 113), autoritățile publice locale (sătești, orașenești și raionale) activează autonom și rezolvă treburile publice din sate, orașe și, respectiv, asigură realizarea serviciilor publice de interes raional. [1]

Pornind de la aceste prevederi constituționale, deducem rolul și importanța acestora întru dezvoltarea locală, regională, dar și în ansamblu, la nivel național.

Întru evidențierea rolului APL, dar și în contextul asigurării autonomiei locale legiuitorul stipulează expres: „Autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților locale pot fi atribuite acestora numai prin lege [2] și în anumite condiții.”

Aparent, rolul de descentralizare administrativă în Republica Moldova este satisfăcător, dacă luăm în calcul prevederile Constituției, dar și dezvoltarea principiilor de bază ale administrației publice locale prin Legea nr. 435(2006) și Legea nr. 436(2006).

Un argument, în acest sens, ar fi și cota cheltuielilor autorităților locale în PIB în calitate de indicator al nivelului de descentralizare. [10]

Procesul de constituire și consolidare a statalității Republicii Moldova după destrămarea fostei URSS a cuprins și sistemul de administrație publică (central și local).

În această perioadă au fost realizate trei reforme ale sistemului guvernării locale. În anul 1994, a fost modificat sistemul sovietic de organizare administrativă, divizarea teritorială fiind păstrată. Conform Constituției Republicii Moldova (art. 111) a fost creată unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (3 raioane).

În anul 1998 a fost inițiată o reformă administrativă îndrăznească, urmată și de reforma administrativ-teritorială. Urmare acestora au fost redistribuite competențele și resursele, delimitate clar responsabilitățile APL și structurilor descentrate ale APC.

Revenirea PCRM la guvernare a cauzat o nouă reformă administrativ-teritorială (de fapt, o contrareformă), aprobată în decembrie 2001 și pusă în aplicare în 2003.

Modernizarea sistemului de administrație publică locală în contextul Cartei Europene a Autonomiei Locale avea ca scop descentralizarea serviciilor publice, apropierea acestora de cetățean. Din motive obiective, dar și subiective reforma administrativă nu a fost dusă până la finalul logic. Descentralizarea administrativă n-a fost susținută printr-o veritabilă descentralizare financiară.

Pe de altă parte, descentralizarea competențelor și serviciilor a fost realizată inadecvat. Comasând U.A.T. de nivelul I (pentru care a fost stabilit numărul minim al populației de 2.500 de locuitori) întru consolidarea capacităților acestora, legiuitorul a păstrat majoritatea funcțiilor în fostele centre raionale sau chiar în cele județene în contradicție cu principiul subsidiarității, dar și în detrimentul cetățeanului.

Este foarte important să înțelegem bine cauzele eșuării acestei reforme. Contextul de atunci se repetă astăzi și perpetuarea greșelilor ar putea compromite reforma de descentralizare, unul dintre cele cinci obiective stabilite în Programul de guvernare. [7]

Parlamentul și Guvernul de atunci n-au manifestat voința politică necesară pentru implementarea reformei propuse. Pe fundalul proastei guvernări ai anilor 90 (sec. XX), dar și al efectelor crizei economico-financiare (1998/1999), Partidul Comuniștilor și-a realizat ușor una dintre promisiunile electorale – revenirea la raioane (alegerile locale, 2003).

Această contrareformă, noua divizare administrativ-teritorială și sistemul finanțelor publice locale introdus prin Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003, urmau să asigure consolidarea verticalei puterii la maximum a autonomiei locale.

Care sunt consecințele (efectele) acestor reforme?

În linii mari, am putea face următoarele concluzii:

- existența unui sistem administrativ extins și neperformant;
- capacitatea redusă a U.A.T. (în mare parte lipsa acesteia); [8]
- de jure, autoritățile APL dispun de autonomie deplină, de facto, aceasta este îngrădită.
- administrarea ineficientă a treburilor publice locale, dificultăți majore în asigurarea serviciilor publice necesare populației în teritoriile administrate; [6]
- lipsa dezvoltării locale (exodul populației).

În același context sunt și concluziile Consiliului Europei.

Republica Moldova trebuie să reformeze autonomia locală pentru a-și alinia standardele la nivelul standardelor Cartei Europene a Autonomiei Locale care ar conduce spre integrarea Europeană. [5]

Reforma de descentralizare condiționează implicit fortificarea puterii locale, crearea unui sistem al administrației publice locale capabil să-și asume responsabilitatea pentru administrarea treburilor locale.

Descentralizarea înseamnă nu doar atribuirea drepturilor, competențelor și transmiterea mijloacelor necesare (materiale și financiare), ci transferul, în primul rând, al responsabilității pentru îndeplinirea acestora.

În acest sens, a fost elaborată și aprobată Strategia Națională de Descentralizare (SND) și Planul de acțiuni (PA).

Scopul SND prevede asigurarea unei APL care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condițiile de eficiență, eficacitate, echitate. [4]

SND stabilește obiective bine definite și care vin să asigure creșterea autonomiei APL în furnizarea serviciilor specifice competențelor proprii deja descentralizate și, respectiv, descentralizarea competențelor ce vizează serviciile publice de importanță statală (educație, sănătate etc.), care trebuie să fie definite prin strategii sectoriale, conform SND, în baza prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Pentru realizarea cu succes a SND, a fost elaborat și aprobat Planul de acțiuni care este parte componentă a Strategiei. Acesta stabilește acțiuni concrete, indicatori de progres, termene de realizare și responsabili de implementare. Realizarea prevederilor PA a fost stabilită în II etape:

etapa I – primele 12 luni, perioadă în care trebuie să fie elaborată „foaia de parcurs”;

etapa a II-a – anii 2012-2015 în care vor fi realizate acțiunile trasate și atinse obiectivele SND. [4]

La un an de la adoptarea SND constatăm o avansare neesențială în implementarea acesteia.

Elaborarea strategiilor sectoriale (baza pentru delimitarea responsabilităților puterilor centrale și locale), în majoritatea APC întârzie. Urmare acestei stări de lucruri, avem o situație confuză, când reformele în anumite domenii (educație, protecție socială) sunt realizate în lipsa viziunilor clare și cadrului legislativ adecvat. Pentru a ordona procesul de descentralizare, este nevoie de o strategie operațională, o strategie politică clară pe termen scurt, dar și de perspectivă.

La modul general, reforma de descentralizare cuprinde trei domenii distincte:

- I) reorganizarea teritorială;

II) atribuirea drepturilor și responsabilităților;

III) alocarea mijloacelor financiare și materiale.

În mod logic, reforma trebuie organizată consecutiv, în conformitate cu domeniile definite anterior (între ele fiind o anumită interdependență). Dar, luând în considerare contextul politic din Republica Moldova trebuie să ajustăm agenda reformei la aceste realități. În acest context, reformatizarea teritorială rămâne o prioritate pentru termen mediu. Realizarea acesteia necesită consens politic, cel puțin, în coaliția de guvernare. Astăzi, nu toate componentele fostei coaliții de guvernare agreează ideea reformei teritoriale.

Astfel, această problemă ar trebui să fie elaborată cu prudență, în limitele cadrului legislativ existent.

Legea nr. 435 din 2006 privind descentralizarea administrativă prevede calea consolidării teritoriale, lucru ce ar facilita procesul de eficientizare administrativă. [3] În acest sens, varianta optimală pentru Republica Moldova, cel puțin, ca prim pas ar fi funcționarea voluntară, care urmează să fie promovată prin intermediul stimulentei financiare, dar și organizatorice prin stabilirea unor standarde pentru administrare. Un instrument real poate fi și cooperarea între-comunală (CIC), care, de asemenea, va beneficia de stimulente financiare (proces deja lansat în conformitate cu SND și PA).

Experții Consiliului Europei privesc ca variantă posibilă crearea unui plan „lin” de CIC, cu definirea unei politici naționale de sprijin și stimulare, bazat pe un fond special din partea donatorilor internaționali, [9] dar și utilizând Fondurile Naționale pentru dezvoltare regională, ecologică, eficientizare energetică și altele în vederea creării de CIC.

Această idee pare să fie una realistă prin voința politică a guvernului și bazată pe mijloace disponibile pentru implementare.

Urmare a aprobării Legilor nr. 435(2006) și nr. 436(2006), delimitarea competențelor APL, dar și luând în considerare procesul bugetar, trebuie, în regim de urgență, operate modificări la Legea nr. 397(2003) privind finanțele publice locale.

Aceasta ar permite reformarea partajării fiscale și a sistemului de subvenționare în baza unor criterii obiective și previzibile, ar asigura separarea bugetelor locale de cele raionale. În perspectivă, acest pas ar conduce la consolidarea bazei fiscale locale și autonomiei financiare a colectivităților locale, dar și la îmbunătățirea managementului financiar public la nivel local.

Proiectul legii privind modificarea Legii nr. 397-XIV din 26 octombrie 2003 este prezentat în Parlament, ceea ce face posibilă aprobarea acestuia în sesiunea curentă (primăvara-vara 2013), fapt care ar impulsiona procesul de descentralizare.

O prioritate (pentru anul curent) rămâne elaborarea nomenclatorului competențelor proprii APL de nivelurile întâi și al doilea, dar și revizuirea sistemului actual instituțional juridic de alocare a competențelor către administrația publică locală, conform principiilor SND și Cartei Europene a Autonomiei Locale. Se impune și necesitatea urgentării elaborării de către APC de specialitate a strategiilor sectoriale de descentralizare, fapt ce ar permite, în final, clarificarea competențelor respective, modificarea cadrului legislativ în vederea ordonării domeniului (delimitarea clară a competențelor între nivelurile puterii).

Un impediment în calea realizării reformei, ritmului ei lent este incoerența abordării și coordonării între APC responsabile pe domenii, ceea ce denotă instituțional vag. Conform prevederilor SND (cap. V), este bine definit cadrul instituțional pentru implementare, monitorizare și evaluare, dar în realitate de aceasta se preocupă Direcția politici de descentralizare a Cancelariei de Stat (3 persoane).

Nu sun bine definite statutul grupurilor de lucru, sectoarele, chiar și componența acestora. Pornind de la importanța problemei (descentralizarea este unul din cele 5 obiective ale Programului de guvernare). Se impune necesitatea instituirii unei structuri adecvate la nivelul APC (Ministerul Administrației Publice, eventual și Descentralizării și Dezvoltării Regionale) cu statutul respectiv. Reieșind din contextul politic, ca pas intermediar, ar fi instituirea funcției de Secretar General-adjunct, responsabil de problemele descentralizării.

Concluzii

1) Sistemul administrației publice locale din Republica Moldova este unul nefuncțional, nu asigură buna gestionare a treburilor publice la nivel local (autonomie locală declarată, dar îngrădită).

2) Strategia Națională de Descentralizare, Planul de acțiuni privind implementarea SND – program concret pentru modernizarea guvernării locale.

3) Mediu (context) politic nefavorabil de implementare a strategiei (voință neclară a majorității parlamentare, rezistente opoziției).

4) Pregătirea insuficientă a reformei (viziuni neclare, lipsa responsabililor de realizare, crearea opiniei publice, beneficiile reformei).

5) Cadru instituțional neadecvat.

Recomandări

1) Elaborarea de către Guvern a unei strategii operaționale (și politice) privind reforma de descentralizare.

2) Sensibilizarea publică (discuții cu cetățenii și aleșii locali), în vederea pregătirii opiniei publice, creării suportului și legitimității pentru reforma de descentralizare (necesitatea și beneficiile acesteia).

3) Revederea cadrului instituțional pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea (consolidarea structurii executive).

4) Asigurarea controlului parlamentar eficient asupra realizării SND și PA.

5) Cooperarea și coordonarea cu donatorii și experții internaționali pentru o abordare strategică de asistență a Guvernului pentru realizarea politicilor de descentralizare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Legea privind administrația publică locală, nr. 435-XVI din 28.12.2006
3. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 436-XVI din 28.12.2006
4. Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a planului de acțiuni privind implementarea de descentralizare pentru anii 2012-2015, nr 68 din 05.04.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143, 148/465 din 13.07.2012.
5. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Respectarea obligațiilor și angajamentelor de către Republica Moldova. Notă informativă cu privire la vizita de monitorizare a coraportorilor la Chișinău și Comrat. (21-24 martie 2011), 8 aprilie 2011.
6. Guvernul Republicii Moldova cu asistența agenților O.N.U. din Moldova. Raportul privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului. Republica Moldova, septembrie 2010.
7. Programul de Guvernare „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014.
8. Popa Victor, Veaceslav Bulat, Daniel Barbu. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților locale. Chișinău: I.D.I.S. Viitorul, octombrie 2010.
9. Reforma administrației publice locale în Moldova. Raportul Consiliului Europei elaborat de către Directoratul Guvernare, Departamentul Instituții Democratice și Guvernare, în baza contribuțiilor experților Kenneth Davey (Marea Britanie), Robert Hertzog (Franța), Sorin Ioniță (România) și Paul Bernd Spahn (Germania), 19 februarie 2013.
10. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială pentru Republica Moldova. Expert-Grup, Chișinău, august-octombrie 2010.

COMPATIBILITATEA MANAGEMENTULUI SERVICIULUI PUBLIC CU PRINCIPIILE EUROPENE DE ADMINISTRARE

Tamara GHEORGHÎȚA,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article mentions ten European principles of administration and three levels of institutionalization of them used to review the civil service management in various countries. Therefore, it focused on the compliance of the civil service management with these principles in the new EU countries, in six Balkan countries and Moldova. In conclusions is mention the existence of a large variety of civil service administration models in the new EU member states, the fact that the law enforcement mechanisms in civil service don't cover all the European principles of administration, while the practices of application of laws require substantial improvements.

Țările care și-au propus ca vector de dezvoltare integrarea europeană urmează să întrunească mai multe caracteristici, inclusiv cu referință la serviciul public. [1]

Correspondența serviciului public principiilor europene de administrare, [2] conform metodologiei Programului SIGMA al OCDE și al UE, se analizează pe zece domenii de management:

- programe de reformare;
- legea serviciului public;
- instituțiile centrale responsabile de managementul serviciului public;

- sistemul de recrutare în serviciul public;
- reguli și practici pentru protecția forței de muncă în serviciul public;
- serviciul public superior;
- managementul performanței în serviciul public;
- sistemul de remunerare în serviciul public;
- sistemul de instruire în serviciul public;
- sistemul de drepturi și obligațiuni pentru funcționarii publici.

Profesionalizarea serviciului public se analizează pe trei niveluri de instituționalizare: reguli formale (legislație), implementarea regulilor (practicile de management) și internalizarea regulilor (atitudinea funcționarilor publici față de principiile europene de administrare).

Compatibilitatea managementului serviciului public cu principiile europene de administrare se evaluează pe domeniile de încorporare a principiilor menționate pe două dimensiuni – la nivel de atitudini ale funcționarilor publici și la nivel de practici de personal. Metodologia de evaluare se bazează pe o complexitate de cercetare documentară și pe un studiu al funcționarilor publici. Gradul de compatibilitate pe dimensiunea ce se referă la atitudinile funcționarilor publici a fost evaluat de către SIGMA (Program al OCDE și al UE) pentru noile state-membre ale UE și, în medie pe aceste țări, în baza sondajelor efectuate în fiecare țară, și pe dimensiunea ce ține de politicile și practicile de personal – în baza analizei cadrului legal, rapoartelor de monitorizare ale Comisiei Europene și surselor de informație ale OCDE. [3, p. 69-71]

Compararea compatibilității managementului serviciului public în medie pe noile state ale UE (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria) pe domenii de încorporare a principiilor europene de administrare este prezentată în figura 3.1.

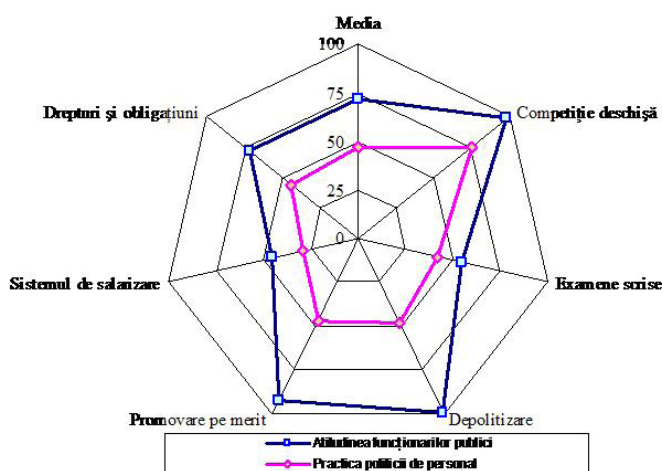


Fig. 3.1. Corespunderea managementului serviciului public principiilor europene de administrare în noile state-membre ale UE. Sursa: [3, p. 69]

Rezultatele evaluării relevă că atitudinea funcționarilor publici din șapte noi state-membre ale UE este înaltă în medie față de principiile europene de administrare, datorită atitudinii înalte față de aplicarea domeniilor de competiție deschisă, depolitizare, promovare în bază de merit și drepturile și obligațiile funcționarilor publici. În același timp, atitudinea funcționarilor publici față de utilizarea examenelor scrise la recrutarea în funcție publică și față de sistemul de salarizare este de un nivel mediu.

Rezultatele evaluării mai relevă că există un mare decalaj între atitudinea funcționarilor publici față de principiile europene de administrare și practicile de personal. Corespunderea practicilor de personal în medie pe țările menționate alcătuiește un nivel mai mic decât cel mediu. Doar politica de personal referitor la competiția deschisă a fost evaluată la un nivel mai mare decât cel mediu.

Compararea corespunderii managementului serviciului public cu principiile europene de administrare pe țările analizate este prezentată în figura 3.2.

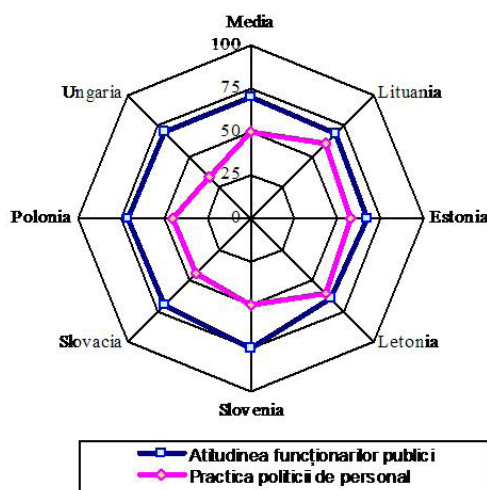


Fig. 3.2. Studiul comparat pe țări privind corespunderea managementului serviciului public la principiile europene de administrare. Sursa: [3, p. 71]

Rezultatele Raportului SIGMA relevă că Lituania înregistrează cel mai înalt nivel de corespundere a managementului serviciului public, evaluat cu calificativul „corespundere înaltă”. În această țară, domeniile referitor la cadrul legal, managementul, competiția deschisă și dezvoltarea profesională sunt integral în corespundere cu principiile europene de administrare. [3; 4, p. 6]

Letonia și Estonia înregistrează un nivel de corespundere evaluat cu calificativul „de la mediu până la înalt”. Ungaria și Slovenia înregistrează un nivel mediu al corespunderii managementului serviciului public la principiile europene de administrare. Slovacia și Polonia înregistrează un nivel evaluat cu calificativul „de la mediu la nivel mic”. Pe când Cehia a înregistrat un nivel mic de compatibilitate cu principiile menționate.

Compararea serviciului public din țările din Balcani (Albania, Croația, Kosovo, Macedonia, Muntenegru și Serbia) cu principiile europene de administrare este prezentată în figura 3.3.

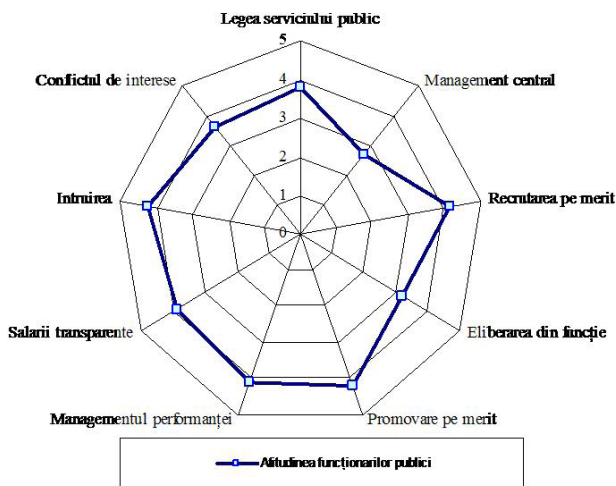


Fig. 3.3. Compatibilitatea serviciului public cu principiile europene de administrare în mediu pe țările din Balcani. Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din [5].

Rezultatele evaluării atitudinii funcționarilor publici din șase țări din Balcanii de Vest relevă că principiile europene de administrare au fost instituționalizate la nivel de legi formale prin crearea unui cadru legal al serviciului public, inclusiv la sfârșitul anilor 1990 în Albania și Macedonia, la începutul anilor 2000 în Montenegro, Serbia și Croația și în anii 2005-2006 în Kosovo. Principalele puncte slabe ale serviciului public din aceste țări este calitatea joasă a imple-

mentării procedurilor legale. Conform concluziilor formulate de SIGMA, niciun domeniu al serviciului public n-a atins o calitate înaltă a implementării procedurilor. În medie pe aceste țări, se înregistrează un nivel de compatibilitate până la mediu al serviciului public principiilor europene de administrare – scorurile de la 3 la 4, conform criteriilor de evaluare.

Autorul a evaluat compatibilitatea managementului serviciului public din Republica Moldova pe domenii de încorporare a principiilor europene de administrare, folosind metodologia descrisă în publicațiile SIGMA [3, 5], analiza complexă a legislației serviciului public și a diverselor surse de informație disponibile, precum și constatările experților SIGMA referitor la aplicarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarilor publici în perioada 2009-2011.

În scopul aplicării metodologiei menționate, a fost elaborat chestionarul de evaluare a compatibilității managementului funcției publice din Republica Moldova cu principiile europene de administrare. Chestionarul a fost distribuit și completat de către 62 funcționari publici din *subdiviziunile resurse umane* din cadrul autorităților publice de nivel central. Eșantionul funcționarilor publici care au completat chestionarul este următorul: după categoria funcției publice – 40,3 la sută sunt funcționari publici de conducere și 59,7 la sută – funcționari publici de execuție; după categoria de autoritate publică – 29,0 la sută sunt din ministere, 51,6 la sută – din alte autorități administrative centrale și autorități publice subordonate ministerelor, 19,4 la sută – din alte autorități publice.

Ca rezultat, a fost evaluată atitudinea funcționarilor publici din subdiviziunile resurse umane față de principiile europene de administrare și de politica și practicile de personal implementate în autoritățile publice din Republica Moldova. Rezultatele analizei comparative a evaluării compatibilității serviciului public cu principiile europene de administrare sunt prezentate în figura 3.4.

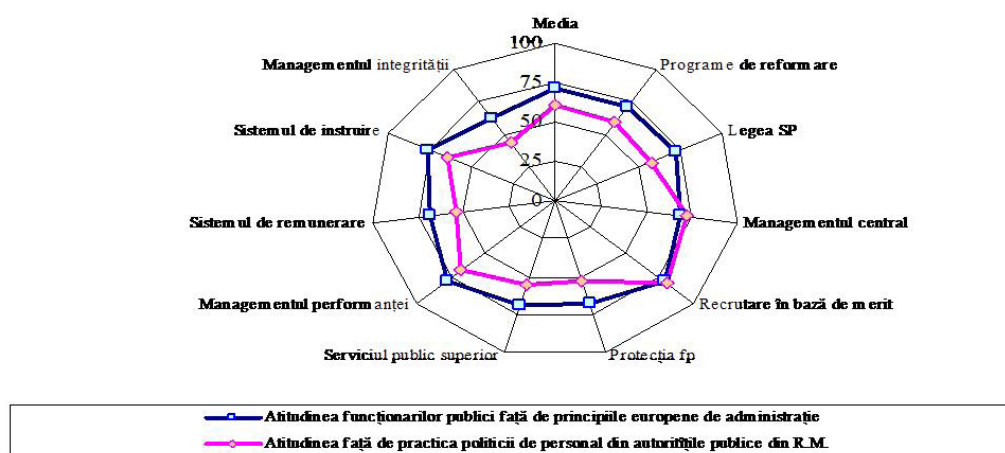


Fig. 3.4. Corespunderea managementului serviciului public din Republica Moldova la principiile europene de administrare. Sursa: Elaborat de autor.

Datele din figura 3.4 relevă că funcționarii publici din subdiviziunile resurse umane din autoritățile publice din Republica Moldova au o atitudine relativ înaltă față de principiile europene de administrare (scorul mediu 71,3), comparativ cu funcționarii publici din statele-membre ale UE și unele țări din Balcani. În același timp, atitudinea funcționarilor publici autohtoni față de implementarea politicii și practicilor de personal se încadrează în limitele scorului evaluat în țările incluse în cercetare (remarcă: excepție pentru domeniul „managementul central,” care a fost evaluat destul de înalt, în opinia autorului, datorită activismului sporit al Direcției politica de cadre din Cancelaria de Stat și a relațiilor de conlucrare stabilite între această subdiviziune și SRU).

Rezultatele evaluării atitudinii funcționarilor publici față de principiile europene de administrare relevă în medie un nivel mai înalt decât cel mediu de compatibilitate a managementului serviciului public cu aceste principii. Compatibilitatea politicii și practicilor de personal din serviciul public autohton cu principiile europene se poziționează în regiunea nivelului mediu spre înalt. Situația din domeniul managementului serviciului public din Republica Moldova, conform evaluării efectuate, este mai satisfăcătoare comparativ cu situația din țările din Balcanii de Vest. Aceasta se datorează faptului că în țara noastră în anii 2009-2012 au fost implementate reforme majore în managementul serviciului public. În primul rând, a fost creat un nou cadru legal modern, care este în proces de implementare. Acest cadru legislativ și normativ încorporează o parte majoră din prevederile principiilor europene de administrare.

De menționat că situația referitor la managementul serviciului public din țară este similară țărilor din Balcanii de Vest, dacă ne referim la domeniile managementului integrității, sistemul de salarizare și protecția funcționarilor publici.

În aceste domenii ale managementului serviciului public, Republica Moldova a obținut, deocamdată rezultate modeste.

Studiul comparat relevă că în țările care au acceptat vectorul european de dezvoltare, principiile europene de administrare sunt încorporate, în majoritate, în legislația națională, în cazul în care țările au modernizat cadrul normativ. Multe dintre aceste țări, inclusiv Republica Moldova, sunt la etapa finală a ciclului de reforme în serviciul public. Direcțiile de finalizare a reformelor țin de cadrul normativ secundar referitor la mecanismele de punere în aplicare a legislației, acesta este încă în proces de elaborare și/sau implementare, totodată, este nevoie de timp pentru obținerea abilităților de aplicare corectă a practicilor de personal, respectiv, a principiilor europene de administrare. De menționat că unele proceduri prevăzute de legislația serviciului public au un nivel mai avansat de implementare, altele încă vor urma o perioadă mai lungă de implementare.

Studiul efectuat referitor la gradul de compatibilitate a managementului cu serviciul public la principiile europene de administrare în serviciul public din țările europene relevă că principiile menționate sunt mai mult instituționalizate la nivel formal, decât la nivel de practici și atitudini. Gradul de compatibilitate la principiile europene de administrare în noile state-membre ale UE înregistrează un nivel mediu, comparativ cu nivelul înalt în 15 state-membre ale UE. În statele UE-15, tradițiile diferă de cele din noile state ale UE, fiind modificate substanțial în perioada Noului Management Public în anii 1990. Totuși există un consens între politicieni și mediul academic că modelul clasic birocratic de tip weberian este cel mai acceptabil model pentru perioada de tranziție.

De asemenea, studiul comparat efectuat demonstrează o mare diversitate de modele de administrare a serviciului public în noile state-membre ale UE. Regiunea Europei de Est încă nu poate fi considerată un „spațiu administrativ european” de guvernare a serviciului public. Persistă un decalaj între nivelurile de instituționalizare prin faptul că în toate aceste țări (cu excepția Cehiei) a fost adoptată o lege a serviciului public, dar mecanismele de implementare a acestei legi încă nu încorporează toate prevederile principiilor europene de administrare, iar practicile de aplicare ale prevederilor legale urmează a fi îmbunătățite substanțial.

BIBLIOGRAFIE

1. Spătaru T., Gheorghița T. Racordarea serviciului public din Republica Moldova la standardele Uniunii Europene. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2012, pag. 165-167.
2. European Principles for Public Administration. SIGMA Paper: no. 27. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, November, 1999, 27 pages.
3. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession. Siga Paper no. 44, April 2009, 91 pages. <<http://www.webSIGMA.org>> (vizitat 06.01.2013).
4. Adomonis V. Building a Civil Service For EU Membership: Democracy and Market Economy. SIGMA, Conference on Public Administration reform and European Integration. Budva, 26-27 March 2009.
5. Civil Service Professionalization in the Western Balkans. SIGMA Paper no. 48, Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, November, 2012, 83 pages.

ROLUL RELAȚIILOR POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL DE IMPLEMENTARE A STRATEGIEI NAȚIONALE DE DESCENTRALIZARE

Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The adoption by the Parliament of the Republic of Moldova in April 2012 of the National Strategy on Decentralization was an important step for reforming public administration system and ensuring real autonomy of local powers. It comprises also a lot of recommendations that have to be implemented in order to create a stable and efficient framework for developing the public administration system, as well as the political one. In this context, the paper will emphasize the role of political and administrative relations in the implementation process of National Strategy on Decentralization's action plan, as well as problems that occurred in the process between politicians and civil servants, passing through the transition period.

Pentru îmbunătățirea și dezvoltarea sistemului administrației publice în contextul transformărilor democratice în Republica Moldova și racordarea la standardele internaționale, la 16 iulie 1997 a fost ratificată Carta Europeană a Autonomiei Locale [1] care a constituit un nou pas în consolidarea sistemului de administrație publică în Republica Moldova. Acest document a creat, concomitent, o nouă platformă de provocări pentru reprezentanții puterii implicați în procesul de modelare și remodelare a relațiilor politice și administrative existente la acea etapă.

Astfel, se propune revizuirea, prin prisma Strategiei, a relațiilor existente între instituțiile cu subordonare centrală plasate în teritoriu, pe de o parte, și administrațiile alese la nivel local și raional, pe de altă parte, precum și calitatea reformelor în domeniul politic care au fost lansate pentru dezvoltarea sistemului administrației publice moderne prin prisma rolului relațiilor politice și administrative din Republica Moldova.

Din păcate, la ora actuală nu putem vorbi despre un proces integru și concertat de implementare a prezentei Strategii. Cauze sunt multiple, obiective și subiective, dar majoritatea sunt generate de lipsa unei viziuni clare a politicienilor, pe de o parte, și a funcționarilor publici, pe de altă parte în conceptul de coexistență a administrației și politicului ca sisteme ce interacționează în baza legală. În acest sens, Republica Moldova este dominată de modelul contradictoriu care este caracterizat prin dominația de competiție și conflicte între politicienii aleși și funcționarii de carieră. Acest tip de model se dezvoltă în contexte când au loc schimbări radicale de guvern și statul trece prin perioadă de tranziție întârziată. [9]

În cercetarea savantului Zeljko Sevic, „Relațiile politice și administrative în statele mici,” sunt reflectate caracteristicile fundamentale cu care operează sistemul administrației publice, care este relația constatată dintre funcționarul public și politician și cum sunt lansate reformele. O atenție sporită este acordată modalității de interacțiune dintre politicieni și funcționarii publici în procesul de implementare a reformelor lansate în perioada de instabilitate politică, economică și socială. [2] Aceste caracteristici pot fi aplicate și în Republica Moldova.

Relațiile politice și administrative ar trebui, teoretic și practic, să creeze un spațiu de comunicare transparent și complex, punți de colaborare și parteneriate între sistemul politic și sistemul administrației publice, cu scopul asigurării dezvoltării unui sistem democratic și eficient de guvernare. Sistemul politic, în esență, este un subsistem al sistemului social global, care cuprinde relațiile politice, instituțiile politice, cultura politică ce asigură organizarea și conducerea de ansamblu a societății, funcționalitatea ei.

Contextul, în care a fost adoptată și se implementează Strategia Națională de Descentralizare, a fost unul complex. Această dihotomie poate fi explicată prin diferențele care există între sistemele birocratice naționale și politicile de reformă, privite prin prisma paradigmei lui Max Weber.

Strategia Națională de Descentralizare (în continuare - *Strategia*) a fost adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 5 aprilie 2012. Scopul prezentei Strategii „a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor prestate cetățenilor.” [5] Un rol deosebit în elaborarea Strategiei l-a avut Guvernul Republicii Moldova, care a revitalizat activitatea Comisiei paritare pentru descentralizare, astfel asigurând comunicarea și consolidarea relațiilor politice și administrative între reprezentanții sectorului guvernamental și ai celui neguvernamental.

Etapale de implementare și activitățile pentru atingerea obiectivelor propuse în Strategie sunt următoarele: 1) în primele 12 luni ale anului 2012-2013 este planificată elaborarea și aprobarea de acțiuni concrete ce vor asigura derularea eficientă a procesului de descentralizare pentru atingerea obiectivelor în perioada propusă și etapa a doua are drept scop (2012-2015) realizarea obiectivelor propuse în baza etapei 1, unde sunt create premisele necesare descentralizării reale a administrației publice. Această etapă este una foarte complexă și solicitantă, atât din perspectiva factorului politic, cât și din perspectiva factorului administrativ.

În cadrul ședinței Comisiei paritare pentru descentralizare din 25 octombrie, ultima din anul 2012, au fost menționate următoarele realizări: a fost elaborat Nomenclatorul competențelor administrației publice locale; a fost elaborată metodologia de estimare a capacităților APL care va servi drept bază pentru transferul de competențe de la ministere la nivel local, în special în domeniul educației și asistenței sociale; au fost organizate cursuri pentru APL și APC în domeniul politicilor de descentralizare în cadrul Academiei de Administrare Publică. În context, au fost expuse și o serie de probleme cu care se confruntă la moment factorii de decizie pentru implementarea Planului de acțiuni al prezentei Strategii, precum: lipsa unei viziuni coerente în procesul de implementare a prezentei Strategii. Această deficiență este determinată de mai mulți factori istorici, politici, economici și culturali, precum și de modelul de guvernare existent în societate și nivelul culturii politice a cetățeanului.

Autorul articolului „Administrația publică croată în perioada de criză” a elaborat o ipoteză prin care își exprimă certitudinea că sistemul administrației publice în statele mici și de tranziție este în permanentă mișcare. Nu întotdeauna această mișcare este și benefică. Autorul confirmă că complexitatea sistemului administrației publice este direct proporțională cu complexitatea sistemului politic în care aceasta se dezvoltă. [5] Totodată, acest sistem interacționează și depinde din ce în ce mai mult de necesitățile sectorului privat, nonformal, civil. Aceste realități determină ca input-urile față de sistem să fie mai mari și mai complexe. Pentru a răspunde necesităților de sistem, este importantă

dezvoltarea abilităților profesionale ale funcționarilor publici, pe de o parte, și ale politicienilor care adoptă legi și stau la straja implementării acestora, pe de altă parte.

Să nu excludem faptul că sistemul administrativ-teritorial în Republica Moldova este fragmentat excesiv, ceea ce reprezintă un impediment major în procesul de implementare a Strategiei. Acest complex de probleme constituie marea provocare a sistemului relațiilor politice și administrative. Astfel, lipsa performanței funcționale a APL este cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane. [5] De această părere sunt autorii Strategiei și experții care analizează sistemul în complexitatea sa.

La fel, instrumentele cu care pot influența funcționarii publici politicienii și viceversa sunt diferite. Dacă funcționarii publici posedă expertiză în domeniu, experiența acumulată pe parcursul carierei și longevitatea sub diferiți actori politici, stabilitate, neutralitate politică și imparțialitate, unitate în opoziție cu fragmentarea sistemului politic și grupurile de interese, atunci politicienii au votul cetățenilor, pot numi politicieni de carieră în fruntea instituțiilor publice, pot apela la expertiză externă sistemului administrativ (echipele de consilieri sau firme de consultanță naționale și internaționale), pot influența crearea bugetului și posibilitatea de a interveni în structura internă a instituțiilor publice. În baza acestor instrumente de influență, pot fi stabilite și relațiile politice și administrative care există la un anumit nivel sau altul între factorii de decizie politici sau administrativi.

Astfel, la capitolul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale au fost efectuate unele intervenții de ordin legislativ în vederea optimizării și consolidării capacităților administrației publice locale, precum: o modificare de esență la Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală a fost efectuată prin Legea nr. 220 din 19.10.2012, potrivit căreia absența consilierului fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului local reprezintă temei pentru revocarea mandatului acestuia înainte de termen. Totodată, art. 5, alin. (2) din Legea privind statutul alesului local și exercitarea mandatului alesului local, prevede încetarea mandatului consilierului înainte de termen în caz de absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale Consiliului sau ale comisiei din care face parte.

În context, a fost amendată legea privind statutul alesului local. Potrivit modificărilor efectuate, statutul de consilier local, raional sau municipal devine incompatibil cu calitatea de deputat în Parlament, funcția de membru al Guvernului, calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică sau funcționar public în cadrul Oficiului teritorial al Cămarilor de Stat, în Aparatul președintelui raionului, în direcții și alte subdiviziuni în subordinea Consiliului raional, cu calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică sau funcționar public în primării și prețurile capitalei, precum și calitatea de șef, de șef-adjunct în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale). Această modificare reprezintă, expres, o voință politică prin care se delimitează clar funcțiile și competențele aleșilor locali. [13] Concomitent, a fost perfecționată procedura de constituire a consiliilor locale, unde a fost prevăzut expres care probleme urmează a fi examinate în ședință de constituire (validarea mandatelor, constituirea fracțiunilor, a comisiilor consultative și de specialitate).

La moment, există o serie de inițiative legislative care urmăresc descentralizarea sistemului fiscal, oferind o mai mare libertate financiară autorităților publice locale. În prezent, autoritățile locale sunt limitate în ceea ce privește gestionarea impozitelor și taxelor și, ca urmare, au un potențial fiscal insuficient. Totodată, autorii constată că „numeroasele înlesniri și facilități stabilite prin lege erodează baza fiscală, iar sistemul existent de transferuri între administrația publică centrală și cele locale de diferite niveluri este ineficient și descurajează efortul fiscal al autorităților locale.”

În linii generale, acestea sunt doar câteva din modificările care au fost operate în procesul de optimizare a relațiilor existente dintre politic și administrativ, astfel realizându-se un transfer de competențe tot mai mare administrației publice locale de nivelul unu și doi. În context, Tony Verheijen și Aleksandra Rabrenovic consideră că criteriile care trebuie respectate în acest proces de implementare a Strategiei prin prisma relațiilor politice și administrative sunt următoarele: a) dezvoltarea din perspectivă istorică a relațiilor dintre politicieni și funcționarii publici cu repercusiunile tranziției trebuie analizată sub toate aspectele teoretice și praxiologice; b) existența cadrului legal care reglementează relațiile dintre politic și administrativ, gradul de formalizare a acestora și tipul de model acceptat de întreaga societate; c) cultura politică și tradițiile sociale și economice; d) evoluția procesului de dezvoltare a politicilor și rolul funcționarilor publici în acest proces continuu. [2] La etapa actuală, modelul care poate fi atribuit sistemului administrației publice din Moldova este direct conectat la „modelul stilului de viață de oraș”. În accepțiunea lui Peters, această abordare reprezintă, pe lângă relațiile de subordonare și relațiile de coordonare, când funcționarii publici sunt în relații bune cu politicienii, și pentru binele localității colaborează în condiții de coabitare pașnică. [9] Este un model pragmatic, însă care are și dezavantajele sale. Este imperios necesar ca obiectivele Strategiei la final de implementare să corespundă necesităților. [4]

În concluzie, putem constata că la nivel de implementare, instituțiile statului încă nu sunt suficient de transparente și nu au tendința de organizare a relațiilor politice și administrative într-o manieră corectă și coerentă. Multitudinea de probleme cu care se confruntă sistemul administrației publice și sistemul politic, privit ca un tot întreg, periclitează mersul reformei, ceea ce va stagna procesul de descentralizare a APL.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta europeană a autonomiei locale (Strasbourg, 15 octombrie 1985), extras din <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/122-Romanian.pdf>> la 14 aprilie 2013.
2. Zeljko Sevic. *Politico-administrative relationships in small states* // Bank of Valletta Review, No. 23, Spring 2001 // extras din <<http://www.bov.com./filebank/documents/BR23 Pol-Admin Rel in small states>> la 03 mai 2013.
3. Ivan Kopric. *The Croatian Public Administration is in a stormy period* // HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009), br. 3, pag. 609-616.
4. Tony Verheijen, Aleksandra Rabrenovic. *Politico-administrative relations in Central and Eastern Europe: an irresolvable stalemate?* // extras din <<https://www.google.md/search?q=Tony+Verheijen%2C+Aleksandra+Rabrenovic+Politicoadministrative+relations+in+Central+and+Eastern+Europe%3A+an+iresolvable+stalemate%3F&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a&channel=fflb>> la 06 aprilie 2013.
5. Lege pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435- XVI din 28 decembrie 2006.
7. Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006.
8. Sunhilde Cuc. *Locul guvernării corporative în contextul general de guvernare* // Annals of the ORADEA UNIVERSITY. Fascicle of Management and Technological Engineering, 2009. pag. 1752-1758.
9. B. Guy Peterson. *The changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions* // VIESOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS, 2003, nr. 5, pag. 5-20.
10. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.48/26.03.2011 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53/114 din 04.04.2011 .
11. Lege pentru completarea articolului 24 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, nr. 220 din 19.10.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251/808 din 07.12.2012.
12. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 291 din 21.12.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-25/82 din 01.02.2013.
13. Legea pentru modificarea Legii nr. 768-XVI din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local nr. 168 din 11.07.2012 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 190-192/642 din 14.09.2012.

INFLUENȚA CONDIȚIILOR DE RAȚIONALITATE ASUPRA DECIZIEI ADMINISTRATIVE

Oleg SOLOMON,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
 de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

One of the most common activities of human beings is that of decision-making. Every person is constantly deciding on a wide variety of different subjects. We all know, from our particular experience, that there are good and bad decisions, so a natural question arises. Are there any rules or procedures for decision-making which "guarantee" that the final result is a "good" decision? So, further in this article, we are going to describe and analyze, those structural elements, which are important for a making-decision process, such as decision to be rational. Scientific treatment, legality, opportunity, efficiency, completeness and clarity, are the elements which each decision should encounter for its rationality.

Activitatea funcțională din sfera administrației publice se realizează prin intermediul unei multitudini de decizii. De la cele mai mărunte sarcini și activități ale unui funcționar public și până la documentele oficiale semnate de către factorii de decizie, procesul decizional este prezent și acesta se concretizează prin elaborarea și executarea de decizii administrative, corespunzătoare atribuțiilor îndeplinite. Respectarea formelor adecvate de emitere a deciziilor administrative constituie o regulă fundamentală în activitatea administrației, deoarece contribuie la funcționarea eficientă și rațională a sistemului administrativ. Orice decizie, indiferent de categoria din care face parte, precum și de natura acesteia, pentru a produce efectele scontate sau proiectate sau pentru a reglementa situația sau problema pentru care a fost luată, trebuie să întrunească anumite condiții de raționalitate.

Pentru a înțelege mai comprehensiv însemnătatea condițiilor pe care trebuie să le întrunească decizia admi-

nistrativă, ca să fie rațională, propunem să analizăm, mai întâi, trăsăturile caracteristice ale deciziei administrative, întrucât numai studiind amănunțit un obiect, fenomen, sau situație, poți să-i identifici, și să-i imprimi acele elemente adiționale, care i-ar scoate în evidență valoarea.

Astfel, autorii Mihai T. Oroveanu, C. Manda și Cezar C. Manda, evidențiază faptul că colegialitatea, coerența, autoritatea, forma deciziei, influența factorilor juridici și temporali reprezintă *trăsăturile caracteristice ale deciziei administrative*. [4]

Sub aspect formal, decizia administrativă se consideră opera semnatarului ei. În realitate, decizia administrativă, chiar emisă sub semnătura unei autorități unipersonale, dispune de un *caracter colegial*, care reprezintă rezultatul unei munci complexe, în echipă, la care participă mai multe subdiviziuni structurale ale entității publice, precum și numeroși funcționari din cadrul acesteia. Administrația publică, în mod perpetuu, prestează activitate funcțională colectivă, organizată în grupe, echipe, celule, comisii, pe motiv că, indiferent de conținutul deciziei, se impune activarea mecanismelor de cooperare intraorganizațională a structurilor interne ale autorității administrative, atât pentru evitarea apariției unor contradicții, cât și pentru respectarea interesului general ori al celui local.

Decizia administrativă, ca orice manifestare de voință, se caracterizează prin *coerența* de care dispune. Ea se întemeiază pe deciziile adoptate anterior, induce în mod inevitabil către alte decizii viitoare, de aceea, coerența se situează la un nivel ridicat, tocmai pentru a putea răspunde exigențelor tot mai mari ale interesului general. Decizia administrativă reprezintă o punte de legătură între trecut, prezent și viitor, ceea ce face ca administrația publică să devină principala garanție a unității și continuității unei politici sociale. În acest context, administrația publică poate fi considerată ca fiind „memoria unei colectivități.” [3]

O altă latură caracteristică deciziei administrative este *autoritatea*, care se naște atunci când un funcționar acceptă decizia unui alt funcționar, chiar dacă el nu este de acord cu conținutul său. Autoritatea izvorăște din statutul juridic, competența și capacitatea funcțională a factorilor de decizie de a lua decizii, reglementate de actele normative, statutare sau regulatorii. Aceasta se explică prin existența, la nivelul autorității administrative, a unui regulament de ordine interioară, cu un număr de reguli sociale, care reglementează comportamentul funcționarilor publici și care, în caz de nerespectare, oferă cadrul juridic necesar, pentru sancționarea acestora. [1]

Respectarea *condițiilor de formă* la emiterea sau adoptarea actelor administrative reprezintă un alt element indispensabil deciziei administrative, element prescris de regulile fundamentale ale dreptului administrativ. Formalismul reprezintă garanția, că în cadrul activității funcționale a administrației publice sunt aplicate principiile generale și speciale, care asigură respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor de către autoritățile administrative. Ea constituie, de asemenea, o garanție a bunei funcționări a administrației publice prin elaborarea regulilor de formă, cu caracter general, aplicabile la orice decizie administrativă, simplificând, astfel, acțiunea de apropiere și participare a cetățenilor, în administrarea treburilor publice, precum și facilitează activitatea funcțională a administrației. Creșterea formalităților inutile reprezintă și unul dintre semnele funcționării defectuoase a structurii administrative.

Cele mai importante decizii administrative iau forma actelor juridice sau, așa cum sunt denumite în dreptul administrativ, acte administrative. Acestea reprezintă forma juridică principală a activității autorităților publice administrative, ea exprimând o manifestare unilaterală și expresă de voință, pentru a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, pe baza și în vederea organizării executării sau executării nemijlocite a legii. Dreptul este cel care delimitează competențele autorităților publice administrative și le precizează condițiile, pentru ca actul administrativ să fie valabil și să producă efecte juridice.

Cunoașterea dreptului devine, astfel, esențială, pentru ca decizia administrativă să îndeplinească condițiile de fond și de formă, condițiile de valabilitate, care sunt doar aspecte ale unei singure condiții, cea care exprimă obligația, ca decizia administrativă să fie emisă cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare.

Factorul temporal reprezintă un element determinat pentru realizarea scopului și obiectivelor deciziei administrative. Acesta exprimă dinamica deciziei și reprezintă intervalul conștient între primirea și executarea sarcinilor, între momentul de sesizare sau înregistrare a solicitărilor administrațiilor, precum și momentul de satisfacere a acestora de către administrație. În acest context, stabilirea timpului optim, pentru desfășurarea procesului de analiză a problemelor asupra cărora administrația urmează să decidă, trebuie făcută, luând în considerație caracterul lor permanent și de evoluție a acestora. Raportul dintre timpul în care se pregătește o decizie administrativă și timpul la care aceasta este implementată, determină gradul de afectare a eficienței deciziei respective, pentru situația de problemă care se dorește a fi soluționată. [4, p. 377-382], [5, p. 230], [7, p. 285]

Mai există și alte viziuni cu privire la trăsăturile caracteristice ale deciziei, numai că acestea comportă un caracter mai eterogen în comparație cu cele discutate anterior. [4], [6]

Descriind și analizând trăsăturile caracteristice ale deciziei administrative, considerăm că acum sunt create toate premisele pentru a identifica și analiza acele condiții, pe care decizia trebuie să le întrunească, ca să fi rațională.

Manda Corneliu relevă faptul că o decizie bine fundamentată este condiționată de respectarea unor condiții. În primul rând, decizia trebuie să reprezinte o alegere între mai multe posibilități. Atâta timp, cât cel care trebuie să decidă nu și-a exprimat opțiunea pentru una dintre variantele decizionale, nu se poate vorbi de decizie. Cu alte cuvinte, caracteristica deciziei constă tocmai în renunțarea la toate celelalte posibilități, în afară de una – cea aleasă. În al doilea rând, alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare. Gestul sau impulsul instinctiv nu pot constitui o decizie. Alegerea trebuie să aibă unul sau mai multe scopuri. Această condiție pune în valoare decizia față de celelalte activități umane, ce cuprind scopul în ele însele. În contextul, în care alegerea trebuie să conducă la acțiune, decizia reprezintă actul de voință rezultat în urma procesului de deliberare, care pregătește declanșarea

unei acțiuni în vederea realizării scopului decizional. Dacă decizia nu conduce la acțiune, ea este o simplă declarație de intenție. [5]

Eugenia Burduș și Gheorghiță Căprărescu reliefează faptul că pentru asigurarea raționalității deciziei administrative, aceasta trebuie să fie fundamentată științific, imputernicită, clară, oportună, eficientă și completă. [1, p. 224]

Mihail Platon, de asemenea, evidențiază faptul că decizia administrativă poate fi eficientă și poate realiza calitativ și cantitativ obiectivele fixate, numai dacă aceasta întrunește următoarele criterii: este fundamentată științific; este adoptată de către persoanele numite, ceea ce presupune că factorul de decizie este imputernicit prin acte normative; este coordonată; este adoptată la timp; se caracterizează prin claritate, formă precisă, succesiune logică și concizie. [2, p. 839]

Procesul decizional, reprezentând o preocupare științifică și pentru Armenia Androceanu, aceasta menționează că fundamentarea științifică a deciziei, caracterul realist și oportun al acesteia, corelarea acesteia cu cadrul decizional anterior, precum și intervenția în timp util al acesteia, reprezintă condițiile de raționalitate, ce necesită a fi întrunite de fiecare decizie în parte. [3, p. 137-140]

Prima condiție de raționalitate face apel la *fundamentarea științifică a deciziilor*. Aceasta impune decidenților ca aceștia, în cadrul procesului de luare a deciziilor, să studieze și să considere necesitățile cetățenilor, ce constituie obiectul deciziei, să analizeze și să ia în considerație influența factorilor endogeni și exogeni asupra procesului decizional, să genereze criterii judicioase și alternative decizionale fezabile, în baza progreselor științifice, precum și să selecteze cele mai eficiente alternative, ținând cont de indicatorii de comparație ai acestora. Pentru realizarea acestui imperativ, este necesar ca personalul cu competențe decizionale, din sistemul administrației publice, să posede atât cunoștințe gnoseologice, cât și cunoștințe pragmatice, formate în baza activității empirice, respectiv – metode, tehnici și deprinderi manageriale, precum și capacitatea de înțelegere a mecanismelor specifice vieții sociale.

Pentru obținerea unui *caracter realist al deciziei*, ce are menirea să soluționeze o situație de problemă, se impune o evaluare cât mai completă și obiectivă a situației de fapt, respectiv – a contextului geografic unde urmează a fi aplicată decizia, a cauzelor ce au suscitat apariția situației de problemă, durata și intensitatea de manifestare a acesteia, precum și a gradului de importanță a acesteia pentru viața socială. Luarea în considerare a arealului geografic și a problemelor specifice aceluși areal, precum și adăugarea intereselor sociale specifice habitatului considerat, constituie avantaje obiective, care aduc plusvaloare în procesul de fundamentare a deciziilor. Deciziile cu caracter viabil de funcționare sunt fundamentate în baza unor motive și relații cauzale reale, ce au condus la apariția situației de problemă, fiind utilizate informații și date autentice și complete, iar în cadrul procesului de fundamentare utilizându-se abordări și modele decizionale moderne.

Următoarea condiție de raționalitate impune deciziei ca aceasta să *intervenă în timp util*. Astfel, se decelează necesitatea, ca fiecare decizie să fie fundamentată și aplicată în termene cât mai optime, pentru a putea fi satisfăcute anumite interese sociale generale sau locale. Pentru ca deciziile să poată fi luate în perioada optimă de timp, este necesară o previzionare a schimbărilor sociale și a mutațiilor, care pot interveni în timp, în sistemul nevoilor sociale. Această cerință se impune tot mai mult, odată cu accelerarea ritmului schimbărilor și creșterea complexității situațiilor sociale. O decizie judicios fundamentată, dar implementată în termene temporale extinse de la momentul luării acesteia, nu va produce efectele scontate și nu va contribui la realizarea scopului și obiectivelor trasate. Orice tergiversare în procesul de implementare a deciziei va diminua calitatea acesteia, precum și efectele ce urma să le producă, astfel contribuind doar parțial la soluționarea problemei sociale. Intervenția în timp util a deciziei presupune aplicarea acesteia la momentul pentru care a fost proiectată, adică pentru acea stare a lucrurilor și situațiilor, pentru care s-au făcut analize și prognoze, în baza factorilor endogeni și exogeni existenți la acel moment și pentru care s-au identificat soluții fundamentate pe modele decizionale, pertinente respectivelor situații decizionale. Din moment ce decizia nu se aplică la momentul pentru care a fost proiectată, situațiile decizionale și necesitățile sociale se modifică, aflându-se într-o perpetuă evoluție, astfel că analizele și prognozele efectuate devin perimate, iar modelul decizional în baza căruia s-a fundamentat decizia nu se mai pretează cu situația decizională evoluată sau modificată. Pentru situațiile decizionale evaluate sunt necesare alte informații, alte analize și previzionări, precum și alte modele decizionale.

De aceea, considerăm cu certitudine, că acțiunea de aplicare a deciziei în termene utile, adică în termenele care au fost proiectate în procesul decizional, reprezintă o condiție importantă pentru obținerea justificării efortului depus în cadrul procesului decizional și pentru realizarea eficientă și rațională a scopului și obiectivelor decizionale.

O altă condiție, ce trebuie avută în vedere la momentul desfășurării procesului decizional, face referință la acțiunea de *corelare a deciziei ce urmează a fi luată cu celelalte decizii adoptate anterior*, cu același obiect de reglementare sau cu obiecte limitrofe. Din considerentul că factorii de decizie purced continuu la luarea deciziilor, fiecare decizie vizând realizarea unui obiectiv sau a mai multor obiective din același domeniu de activitate sau din domenii înrudite, acestea necesită a fi corelate la etapa de inițiere a procesului decizional. La momentul incipient al procesului decizional se impune faptul de a verifica, dacă situația decizională creată nu a fost anterior reglementată printr-un act decizional, care încă mai produce efecte juridice. De asemenea, este necesar, ca decizia ce urmează a fi luată să se integreze perfect sau să fie congruentă cu celelalte decizii adoptate anterior sau cu alte decizii din domenii înrudite. Evitarea paralelismului și suprapunerii decizionale, precum și asigurarea coerenței decizionale în interiorul cadrului normativ, constituie scopul de bază al condiției de corelare decizională.

Oportunitatea deciziei administrative reprezintă o condiție de raționalitate de cea mai mare însemnătate, care vine să răspundă la întrebarea, cine este cel mai competent să sesizeze momentul potrivit pentru adoptarea deciziei

administrative și pentru ce aceasta este necesară. Această incertitudine decizională, care de multe ori planează atât asupra autorităților publice administrative locale, cât și asupra celor centrale, impune factorilor de decizie din aceste autorități să cunoască la un nivel suficient situația nou-creată, conjunctura în care a apărut situația decizională, precum și sorgintitudinea factorilor cauzali.

Problemele apărute la nivelul diferitelor colectivități locale trebuie să fie soluționate de către organele administrației publice locale, prin intermediul deciziilor administrative corespunzătoare pe motiv că acestea cunosc cel mai complet și cel mai clar problemele și dificultățile existente sau apărute în unitatea administrativ-teritorială administrată. După cum un martor ce a asistat la o întâmplare socială cunoaște cum a apărut respectiva situație, la fel și factorii de decizie din cadrul autorităților publice administrative, unde s-a iscat problema, cunosc circumstanțele și cauzele care au condus la apariția problemei. Din moment ce autoritățile numite cunosc foarte bine natura și factorii cauzali ai problemei, precum și mediul în care aceasta s-a propagat, considerăm că tocmai aceste autorități sunt cele mai competente pentru declanșarea procesului decizional și soluționarea situației de problemă. În cazul deciziilor administrative cu caracter normativ, acestea trebuie să fie fundamentate la nivelul administrației publice centrale, dar cu condiția că au fost consultate cu autoritățile publice administrative locale, precum și cu alți factori ce urmează a fi afectați de decizia respectivă.

În concluzie, se impune faptul să accentuăm importanța și semnificația acțiunii de respectare a condițiilor de raționalitate ale deciziei administrative pe tot parcursul procesului decizional, întrucât acestea pot influența în mod direct și considerabil calitatea finală a deciziei, subsecvent și realizarea sau nerealizarea scopului decizional.

BIBLIOGRAFIE

1. Burduș Eugenia, Căprărescu Gheorghiță. Fundamentele managementului organizației. București: Editura Economică, 1999, 512 p.
2. Platon Mihail. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Ed. „Universul”, 2007, 928 p.
3. Androniceanu Armenia. Management public. București: Editura Economică, 1999, 240 p.
4. Mihai T. Oroveanu. Tratat de știința administrației. București: Editura CERMA, 1996, 512 p.
5. Manda Corneliu. Știința administrației. București: Lumina Lex, 2004, 279 p.
6. Mielu Zlate. Tratat de psihologie organizațional-managerială. Vol. II. Iași: Editura Polirom, 2007, 673 p.
7. Corneliu Manda, Cezar C. Manda. Știința administrației: curs universitar. București: Editura Universul Juridic, 2008, 351 p.

ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A SOCIETĂȚII REPUBLICA MOLDOVA

Ana PASCARU,

*doctor habilitat în filozofie, conferențiar cercetător,
profesor asociat la Universitatea New-Port, S.U.A.*

SUMMARY

This paper is regarding the administrative organization in the new democracy. The author sustains that administrative reorganization in the becoming society means to build social cohesion and reduce the politicized implication internal & external factors.

Key-words: *organization, transformation, public administration, becoming society (new democracy).*

Schimbările monitorizate în timp aduc în prim-plan diseminarea unei experiențe inedite. Pe de o parte, tratamentul aplicat transformărilor schimbării considerate a fi doar în cazul societăților posttotalitare a împiedicat/marginalizat sensibilizarea necesității abordărilor teoretice în calitate de fundament la elaborarea de strategii pe potrivă. Pe de alta, strategiile elaborate pentru implementare nu s-au ridicat pe potriva necesităților, diminuând și canalizând energiile declanșate, inclusiv din punctul de vedere al organizării managementului social. În consecință, tratamentul respectiv a afectat și evidențierea în plină constituire a interconexiunilor/interdependențelor de rând cu efectele/consecințele ce se precipită și depășesc obișnuitele frontiere dintre societăți. Una peste alta, toate acestea nu sunt altceva decât costuri care se acumulează și pentru care achitățile rămân inerente. Altfel spus, întârzierile sunt direct proporționale costurilor, cu remarcă că cel mai mult le vor suporta societățile în plină reorganizare.

De ce? Deoarece procesul organizării comunității și aceasta ca produsul procesului este o certitudine. În schimb, modul în care comunitatea se constituie sau înveșmăntează este unul influențat de cauze, sursele cărora se află actu-

alimente mai mult în exterior decât în interiorul ei. Este vorba de sursele care alimentează cauzele și, neidentificate la timp, mențin starea de incertitudine ce planează asupra mediului social asemenea sabiei lui Damocles. Un exemplu în acest sens - ultimul deceniu al secolului XX soldat cu implozia Uniunii Sovietice, dar și cu apariția de noi societăți care până la momentul respectiv, nefiind decât părți ale unui megaintreg, au modificat considerabil harta Europei. Or, întregul care prin definiție încorsetat doctrinar de departe n-a ținut cont de particularitățile părților constitutoare și a promovat o politică dură pentru nivelarea acestora. Chiar dacă la nivel declarativ particularitățile componentelor întregului erau consfințite de constituție – legea fundamentală, în realitate – abrogate și devalorizate prin intermediul principiului centralismului democratic – pilon feroce în menținerea dictatului. Pe parcurs, componentele megasocietății devin forme fără fond, majoritatea dintre ele facil de controlat, deznaționalizate și manipulate ca urmare și a încetățenirii la membrii societății (de la caz la caz) părăsirea pilonilor valorici în baza cărora s-au format comunitățile din care se trag, asigurându-i consistență sistemului social sovietic.

Contextul anterior impune inocularea modalității prin care megasocietății sovietice i-a reușit nu numai să-și mențină integritatea, reducând riscul dezmembrării, dar și după destrămare – o prezență constantă în noile democrații. Cum? Prin sursele care alimentează cauzele-efectele-consecințele cu care se confruntă un mediu social în formare. Surse, identificarea cărora de departe nu este lucru facil, deoarece cea mai succintă monitorizare evidențiază nivelul lor de implementare în activitățile individului și comunității. Or, implozia sistemului de odinioară în care valorile erau formă fără fond pentru toate domeniile, dar încetățenite în subconștientul social aducătoare de beneficii, s-au proliferat pe parcursul acestor decenii. Astfel, în arealul postsovietic și acestor surse se datorează denaturarea caracterului problemelor și vectorii de edificare ai propriei identități cu care se confruntă fostele componente ale megaintregului. Se amplifică prezența umbrelor trecutului în comunitățile în care proiectul deznaționalizării a reușit cel mai mult. Printre acestea se numără și societatea moldovenească, colectivitate pestriță pe mai multe paliere societale în care după 1991 (27 august – adoptarea Declarației de Independență) se încearcă cu disperare definirea viitorului prin prezent, dar moștenirea trecutului continuă să rămână mult prea prezentă nu arareori, reducându-le în cel mai bun caz la tăcere. Aceasta poate fi una dintre explicații în legătură cu atestările frecvente de *oportunism cras* pentru trecutul totalitar și ingerințe violente pentru viitorul la timpul prezent în mediile sociale în formare. Or, schimbările profunde declanșate de instituțiile tranziției în timp au dispărut ca urmare a imploziei sistemului de odinioară și utilizată drept sol ferit pentru nostalgii de tot soiul, contribuind la bulversarea energiilor acumulate în exces. [2]

Continuând în aceeași cheie privind trecutul tributari din societățile posttotalitare se clarifică și nivelul pregătirii membrilor săi de a se debarasa de acesta. Este vorba nu atât de declarațiile politice și permisivitatea cadrului legislativ efectuate timp de două decenii, cât de impactul lor asupra conștientizării sociumului în vederea fie revizuirii, fie renunțării la modelul organizațional de odinioară impus. În această ordine de idei, se sondează profunzimea activităților raportate la nevoile/necesitățile noilor realități, deoarece experiența acumulată denotă caracterul lor drept forme fără fond care proliferază acest tribut în cadrul redimensionării. Redimensionare care pe exterior înseamnă reorganizarea modelului în conformitate cu setul de valori politice consfințite de legea fundamentală (constituție) și declarate politic. În timp ce pe interior evidențiază capacitatea societății să încetățenească/promoveze elementele care modifică structura societală. În această ordine de idei, semnificația modificărilor respective înglobează restructurarea instituțiilor sociale și nu oricum, ci prin reorganizarea deontologică și deschiderea lor către toate structurile societății, inclusiv la nivel individual. Restructurarea instituțiilor sociale chemate să slujească sistemul și nicidecum contribuabilii întrunește și aspectul umanizării. Este vorba de raportarea acțiunilor întreprinse la identificarea căilor de deschidere și susținere a transformărilor. Necesitatea apropierii instituțiilor sociale de nevoile și necesitățile societății, susținând astfel diminuarea/depășirea mentalităților colective, responsabilizând membrii comunității pentru edificarea sentimentului de comuniune într-un fel devenind hârtia de turnesol a contribuțiilor. Cu atât mai mult, cu cât eficiența lor este direct legată de reconstrucția structurii sociale, deoarece cea existentă contravine realităților manifeste.

Analiza tendințelor manifeste care se conturează în mediul comunitar denotă că acțiunile preconizate *rarisimo* se raportează la rezultatele obținute care, de regulă, nu sunt conforme cu așteptările. Aceasta conduce la o cu totul altă semnificație a valorii și tinde să se perpetueze de la *obișnuință, cutumă în tradiție*, iar spațiul cultural să fie dominat și transformat în unul în care circulația *bunurilor materiale*, consumabile să ia locul *valorilor propriu-zise*. Gravitatea unei atare stări de fapt, catalizată de contextul contemporan, dar și de particularitățile societăților în curs de constituire, inclusiv cea moldovenească, codifică/marginalizează valoarea schimbărilor profunde și oportunitățile pe care le deschide spațiul cultural în redimensionarea sistemului de valori. [3]

Experiența acumulată demonstrează că schimbările civilizaționale modifică întreg spectrul organizațional în care culturii îi revine rolul de a asigura nivelul de relaționare dintre componentele constituente. Perpetuarea culturii, inclusiv celei organizaționale (instituționale) depinde de nivelul valoric al acțiunilor și activităților umane în cadrul procesului de dezvoltare a societății, regiunii, continentului etc., nivel care înglobează aspecte variate: de la sensibilizare, pregătirea mediului comunitar până la instruirea și formarea membrilor societății prin circuitul natural al valorilor. În timp ce pentru societățile în formare organizațiilor administrației publice le revine un rol deosebit, în special de a asigura comunicarea într-o realitate multiculturală prin elaborarea și implementarea de politici eficiente. Cu remarcă că acestea se bucură de încrederea mediului comunitar din punctul de vedere organizațional și nu doar nominal.

În contextul societății moldovenești, raportul dintre factorul intern și cel extern începând cu sfârșitul anilor '80 ai sec. XX continuă să rămână unul inechitabil și defavorizat.

Primo, lipsa de experiență a factorului intern care n-a fructificat la justa valoare condițiile propice apărute după

destrămarea Uniunii Sovietice. În calitate de stat și societate de drept internațional, Republica Moldova s-a constituit după Declarația de Independență (1991), a moștenit programul de dezmembrare a sa, elaborat la sfârșitul anilor '80 la Moscova, pentru a contracara și discredita mișcarea de eliberare națională (ulterior – Frontul Popular), ca, de altfel, și în cazul celorlalte foste republici unionale.

Secundo, întârzierile în instituționalizarea activităților interne, identificarea vectorului principal și promovarea lui în relațiile cu societățile vecine, organismele internaționale drept o continuitate a politicilor interne și nu invers (adică ajutor în soluționarea problemelor proprii internaționalizate).

Tertio, diversificarea politicilor internaționale din perspectiva interesului pentru promovarea valorilor naționale și general-umane și nu a grupurilor de interese.

Cuatro, degradarea pozițiilor inițiale ale Republicii Moldova în politicile interne, divizarea societății a aprofundat criza social-economică, social-politică și culturală, soldate cu devalorizarea standardelor de viață a membrilor societății, care nicidecum n-a constituit un suport impunător în relațiile cu factorul extern.

Cinque, cu toate neîmplinirile, factorul intern în raport cu factorul extern se confruntă cu efectele geopoliticii, costurile căreia sunt suportate din contul membrilor societății și al valorilor manifeste în cadrul comunitar, dată fiind identificarea tardivă a oportunităților care se deschid și nevalorificarea lor la maximum.

Indubitabil, schimbările profunde prin crizele declanșate – socială, economică, politică, cultural-spirituală reflectate în transformări deconspiră că costurile ce se impun a fi susținute au conexiuni nu numai de implozia sistemului totalitar, nereușitele reorganizării posttotalitare, dar și de întârzierile din partea societăților stabile și a filosofiei standardizărilor. Or, inconsecvențele în reorganizare cuplate la condițiile deloc prielnice în care au loc revizuirile atât la nivel de individ, grup/comunitate a cunoștințelor acumulate, a influenței din exterior și a mentalității pozitive, constituie punctul critic în depășirea epidemiilor sociale. [3] Consecințele celor două decenii de schimbări reflectate în transformări evidențiază că, așteptările net inferioare realităților conturate au loc în ambele tipuri de societăți. Se atestă frustrări sociale cu o pondere deosebită în desfășurarea evenimentelor - de la mizeria economică până la sciziunea identității omului și periclitarea identității etnice. Frustrările completate cu restaurația socială a capitalismului care se impune și se dezvoltă în forme sălbatice, necontrolate cu încălcarea intereselor generale ale societății, în timp ce de prosperare beneficiază o minoritate în defavoarea mării majorități. Cadrul restaurației capitalismului susținut de o ideologie bazată pe o logică simplă prin care nu se ține seama de datele istorice, iar acumularea de rezultate se consideră a fi reînnoirea societății. Societatea civilă deraiază spre un corporatism rigid și infantil, iar frustrările se regăsesc și în relația dintre majoritatea grupurilor sociale și o parte a intelectualilor. [4]

Se întâmplă acest lucru deoarece sistemului totalitar i-a reușit să deturneze și procesele sociale din societate care, de regulă, implicate în efectuarea de acțiuni menite să contribuie la satisfacerea exigentelor cotidiene specifice comunităților din cadrul fiecărei societăți. Or, pentru rezolvarea problemelor fundamentale ale existenței, oamenii construiesc o serie de modele de acțiune. Modele, considerate forme fundamentale ale organizării sociale care înglobează obiceiuri, cutume de la cele mai simple până la practici, în unitățile de dimensiune și de complexitate intermediară, cum este comunitatea, societatea sau mai multe societăți la nivel regional/subregional. În această ordine de idei, evidențiem că fiecărei societăți în calitate de organizație ca produs al procesului de organizare îi corespunde un anumit model de organizare.

Un loc aparte în organizarea administrativă a sociumului îi revine obiceiurilor, cutumelor și tradițiilor populare, în baza acceptării unui model general de către grupul social. Obiceiul nu este doar repetat sau respectat (îndeplinit) formal, ci este însoțit de sentimente și valori a căror lipsă în raport cu modelul acceptat ar atrage sancțiuni din partea grupului, deoarece este considerat ca parte componentă a tradiției. Legăturile între diversele obiceiuri și combinarea lor nu este întâmplătoare. În primul rând, pentru ca fiecare grup de acțiuni tradiționale desfășurate în legătură cu anumite obiective pe care grupul dorește să le realizeze pot să fie ușor identificate în fiecare comunitate umană și, totodată, să fie adaptate la noile cerințe pe care acesta le resimte. În al doilea rând, orice acțiune cu un conținut tradițional puternic este rezultatul unor sinteze îndelungate ale practicii comunității respective, fiind subordonată întotdeauna unei cerințe care privește stabilitatea și continuitatea existenței sale. Modalitățile de acțiune, prevăzute de tradiție, poartă denumirea de roluri. Rolurile sunt recunoscute și apreciate de membrii grupului care participă la viața strânsă cu așteptările ce reies din legătura dintre diverse acte cu succesiunea lor și cu condițiile în care asemenea gen de acte e necesar să se producă. La momentul când intervine un anumit nivel de formalizare atribuindu-se un titlu sau o denumire specifică celor care desfășoară un anumit rol, se creează ceea ce se numește poziție socială. Când utilizăm astfel de poziții, folosim obisnuitul „statut.” Dar nu în ultimul rând, prezența acestor legi nescrise în asigurarea cadrului legal al unei societăți, în speță al celei în curs de formare, cum este cazul Republicii Moldova.

Impactul transformărilor asupra organizării administrative din societățile în devenire analizate sub incidența interdependențelor, interacțiunilor și interconexiunilor manifeste influențate din partea vestică a Europei creionează și existența viceversei, adică implicarea în orbita lor și a mediilor sociale stabile. Implicațiile respective, alimentate în mare de procesul mondializării (globalizării), componentele căruia și în spațiul european tind să dea transformărilor și alte caracteristici. Astfel, consecințele manifestărilor declanșate în mediile sociale instabile, datorită insuficienței organizării, tot mai mult se fac prezente peste frontiere, transferând neregulile sau nereușitele din interiorul unui cadru social spre cel vecin, regional sau continental. Natura transferurilor e diversă și dificil de prognozat din perspectiva timpului social, deoarece, multe fiind înveșmântate în fenomene, tendințe, procese necesare schimbărilor din motive politice, economice, sociale și nereglementate la timp deviază, devenind periculoase din punctul de vedere al perpetuării valorilor social-umane. Astfel, într-o lume globalizată, problemele uneia dintre părțile sistemului se

răspândește cu repeziciune peste tot. [5] Cu remarcă că, în societățile prospere se încearcă stăvilirea impactului prin stabilitatea raportului dintre valorile naționale și general-umane consolidate în legile scrise și nescrise, iar în noile democrații din Centrul și Estul Europei din care face parte și cea moldovenească nu areori se contestă. De exemplu, atitudinea de dublu standard și stilul arbitrar de tratare a problemelor similare deja bulversează mediul european. Or, nu e o noutate că, numai un tratament egal, pe măsură, pentru toate părțile implicate deschide oportunități de minimalizare a pierderii valorilor de patrimoniu naționale și general-umane, durată și gradul de atrocități care s-au desfășurat atât față de ele (valorile în sine), cât și față de valoarea vieții umane. [3]

Moștenirea unei hiperdivizări teritorial-administrative în spațiul Republica Moldova în ultimii 20 ani (1991-2011) continuă să rămână unul dintre cele mai politizate și manipulate subiecte. Excesele în extremis au condus la faptul că instituțiile administrației publice locale sunt lipsite de suportul necesar pentru a desfășura activități manageriale în conformitate cu nevoile și necesitățile membrilor comunităților pe care le reprezintă. Astfel, în loc de legi pe potriva realităților societății în constituire s-au susținut din cele 41 de unități administrative la începutul anilor 90 la 32, iar începând cu anul 2003 le-au fost retrase și finanțele publice chiar dacă în responsabilitatea instituțiilor au rămas – de la salarizarea profesorilor, medicilor până la ajutorarea vârstnicilor etc. În rezultatul guvernării din 2001-2009, s-a intensificat exodul imigranților și pierderea capitalului de aur (vârsta 25-55 ani), declanșarea proceselor de morbiditate/mortalitate, îmbătrânirea și sărăcirea societății. Și nu în ultimul rând, destrămarea valorii familiei, sănătății, tradițiilor și a unui standard de viață decent. Tendințe și procese care ar fi fost mult mai diminuate în condițiile în care chiar și atunci când s-a emigrat, organizațiile APL, fiind mai aproape de oameni, i-ar fi ajutat nu să pledeze doar pe consumatorism și imobiliar, pe remitențele venite de la cei plecați. Cu atât mai mult, cu cât experiența deja existența în unele comune confirmă veridicitatea acestor gânduri.

BIBLIOGRAFIE

1. Gladwell M. *Punctul critic*. București: Editura Andreco educatinal, 2004, 128 p.
2. Pascaru A. *Societatea între conflict și conciliere: cazul Republicii Moldova*. Chișinău: Tipografia Sirius, 2012, 192 p.
3. Pascaru A. *Condiționarea valorilor în societate*. În: „Redimensionarea valorilor în contextul noii vecinătăți cu Uniunea Europeană.” Chișinău: Tipografia Sirius, 2011, p. 7- 40.
4. Florian R. *Criza unei lumi în schimbare*. București: Editura Noua alternativă, 1994, 310 p.
5. Stiglitz J. *The spring of the zoombi*. Copyright Project-Syndicate, 2009, <www.project-syndicate.org>.

EFICIENTIZAREA FUNCȚIONĂRII SERVICIILOR PUBLICE PRIN PRISMA REFORMĂRII SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Violeta TINCU,

*lector superior universitar, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The various initiatives to reform the public administration at different stages has also obviously affected the public services provided, as expected outcome of public administration activities. Numerous positive governmental initiatives in this field can be mentioned. However, the effective usage of resources for modernizing public services must be a priority for the public administration. The necessity to make public services more effective, initially perceived by scholars only, is currently reflected in numerous normative acts. But analyzing public services only through criteria of effectiveness could generate the risky situation when the economy criterion is more important than the quality of the service. Moreover, while trying to cut down costs, the authorities might focus more on expenses, while focusing less on the quality and even on the availability of public services provided to the citizens. Ultimately, we could even end up in the situation when the public services will no longer produce the expected result – satisfying the needs of the citizens. This is why it is the responsibility of those who govern to identify the point at which the quality of public services provided is affected.

Diversele inițiative de reformare a administrației publice la diferite etape nu au putut să nu atingă și problema serviciilor publice, ca rezultat așteptat al activității administrației publice.

În prezent, pot fi menționate anumite inițiative guvernamentale în acest sens, și anume:

- efectuarea unei analize ample a serviciilor publice, identificarea serviciilor publice cu impact maxim asupra păturilor vulnerabile și a agenților economici;

- elaborarea și implementarea unui program de reformare complexă a serviciilor publice;
- introducerea standardelor minime de calitate pentru serviciile publice și a sistemului de indicatori de monitorizare/evaluare a calității lor, precum și a instrumentelor de depunere a reclamațiilor cu privire la serviciile publice prestate sub standard;
- dezvoltarea metodologiei pentru stabilirea transparentă și echitabilă a tarifelor pentru serviciile publice, precum și introducerea reguletoarelor (instituțiilor specializate) independente de calculare a tarifelor respective;
- crearea Registrului de stat al serviciilor publice.

În prezent, unele dintre obiectivele enunțate mai sus au fost deja atinse, în special prin intermediul guvernării electronice. Astfel, o contribuție semnificativă la dezvoltarea sistemului serviciilor publice în contextul implementării diverselor inițiative de reformare a administrației l-a avut înființarea Portalului serviciilor publice, care reprezintă un catalog electronic al serviciilor publice prestate de către autorități oamenilor de rând și mediului de afaceri. Vizitatorii pot găsi pe această platformă descrierea serviciilor, setul de acte necesar pentru prestarea lor, intervalele orare în care vor fi acestea prestate, costurile și durata implementării, datele de contact pentru informații suplimentare și formularele care vor trebui completate de către cetățeni în formă electronică, inclusiv instrucțiuni de completare. [8] Sunt incluse servicii de documentare a populației, servicii din domeniul educației, sănătății și altele. Pe de altă parte, utilizatorii pot identifica serviciul după autoritatea care îl prestează, adică ministerele sau instituțiile. Scopul principal al acestui portal este să ofere informație succintă, corectă, accesibilă și completă despre serviciile publice accesibile în Republica Moldova. [8]

Aceste inițiative, deosebit de salutare, au totuși un neajuns. Sursele de finanțare ale implementării guvernării electronice le constituie împrumuturile externe, care mai devreme ori mai târziu vor ajunge la scadență. Dat fiind faptul că în cazul dat suntem cu toții debitori ai acestora, e evident că anume folosirea eficientă a acestor resurse trebuie să fie o prioritate a administrației.

Potrivit autorului V. Munteanu, categoria de eficiență comensurează efectele utile sau rezultatele activității funcționarilor publici obținute într-o anumită perioadă de timp (e_1) în raport cu cheltuielile sau eforturile făcute de aceștia pentru desfășurarea activității administrative (e_2). [7, p. 340] Sintetic, nivelul eficienței poate fi calculat direct, prin raportarea efectului util la efortul depus sau indirect prin raportarea efortului depus la efectul obținut:

$$E_a = e_1 / e_2 \rightarrow \text{maxim}; E_b = e_2 / e_1 \rightarrow \text{minim. [7, p. 340]}$$

Potrivit cercetătorului Ruslan Batișcev, există 3 metode de evaluare a acestora:

1. Efect/Efort sau Efort / Efect – evaluare absolută.
2. Efect/Efort > Norma sau Efort/Efect < Norma – evaluare absolută-relativă.
3. Efect1/ Efort1 > Efect2/ Efort2 – evaluare relativă. [2]

Necesitatea eficientizării serviciilor publice, percepută inițial la nivel teoretic de toți autorii în domeniu, cunoaște în prezent și o reflectare în actele normative. De exemplu, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, aprobată prin Legea nr. 166 din 11 iulie 2012, se referă la modalitățile de eficientizare a unui serviciu public concret – întreținerea drumurilor. În acest sens, în Strategie se menționează: „Eficientizarea sistemului de întreținere (a drumurilor – n.n.) va fi realizată prin asigurarea unei concurențe eficiente, având la bază: (i) organizarea unor achiziții publice transparente cu favorizarea ofertelor ce implică tehnologii avansate; (ii) asigurarea unui control mai eficient asupra calității lucrărilor prestate; (iii) reorganizarea și modernizarea întreprinderilor de întreținere a drumurilor până în anul 2013 și (iv) implementarea, până în anul 2015, a metodei de întreținere a drumurilor prin contracte multianuale”. [9]

Este o inițiativă salutară, dar considerăm că trebuie reflectate la nivel normativ și posibilitățile de eficientizare a celorlalte servicii publice, cel puțin, a celor mai importante. Dar înainte de a identifica aceste posibilități de eficientizare, suntem de părere că serviciile publice trebuie evaluate inițial prin prisma eficienței. De asemenea, considerăm că vor apărea anumite probleme în domeniul identificării modalităților concrete de evaluare a eficienței serviciilor publice în Republica Moldova.

O primă problemă de acest fel ar fi *identificarea metodologiei adecvate*. O soluție posibilă în acest sens ar fi experiența României, unde a fost efectuat un studiu al serviciilor publice, drept că doar al celor sociale. Totuși metodologia utilizată, constând dintr-un set de chestionare standardizate, poate fi aplicată, considerăm, și pentru alte servicii publice. Astfel, chestionarele ar putea cuprinde o serie de itemi specifici, inclusiv:

- tipurile de servicii existente;
- resursele umane existente, împărțite pe categorii în funcție de specializare, cu evidențierea raportului dintre personalul prevăzut în organigrama serviciilor și personalul efectiv angajat;
- profilul beneficiarilor și dinamica numărului de beneficiari;
- resursele financiare disponibile. [6, p. 5]

O a doua problemă ar fi *selectarea indicatorilor de eficiență și cuantificarea* – atribuirea unor valori față de care să se poată aprecia progresul/regresul în anumite domenii, nevoile etc. Acest proces de atribuire a unor valori indicatorilor selectați este cunoscut și sub denumirea de benchmarking. [6, p. 12]

Selectarea acestor indicatori ar deveni, astfel, o altă problemă în studierea eficienței serviciilor publice. O soluție posibilă ar fi din nou studierea experienței internaționale, la concret a României, unde au fost propuși următorii indicatori de măsurare a eficienței serviciilor sociale:

1. Indicatori generali vizând beneficiarii.
2. Indicatori vizând infrastructura serviciilor.
3. Indicatori privind resursele umane.

4. Indicatori privind resursele și managementul financiar (inclusiv ponderea surselor de venit alocate, volumul alocărilor financiare din: finanțări externe, activități economice, numărul de proiecte cu finanțare externă). [6, p. 15]

Considerăm că acești indicatori ar putea fi utilizați și pentru alte categorii de servicii publice decât cele sociale, inclusiv pentru serviciile publice de gospodărie comunală.

Totuși, anume selecția și aplicarea anumitor indicatori ar putea genera și o primă provocare în studiul eficienței serviciilor publice. Astfel, dacă studierea eficienței în viziune sistemică presupune analiza eforturilor (intrările în sistem), a efectelor (ieșirile din sistem), precum și a eventualelor corelații între aceste două categorii [3, p. 95], atunci evaluarea eficienței unor servicii devine relativ dificilă. O primă provocare ar fi, astfel, *evaluarea eficienței unor servicii din domeniul social-cultural* (educație, agrement etc.) Astfel, dacă intrările (resursele) în sistem sunt relativ ușor de exprimat, ieșirile (beneficiile) sunt destul de greu de măsurat; acest lucru se datorează faptului că acestea se înregistrează pe o perioadă relativ îndelungată de timp și de foarte multe ori nu îmbracă forma monetară. Altfel spus, măsurarea eficienței unor servicii publice poate fi dificilă din motivul că unele dintre acestea nu prezintă o activitate economică, ci una social-culturală și, în consecință, efectele sunt greu de cuantificat. [4, p. 96] Celebră, în acest sens, este afirmația lui Albert Einstein, și anume: „Nu tot ceea ce poate fi măsurat este important, după cum nu tot ceea ce este important poate fi măsurat.”

Deși necesitatea implementării criteriilor de eficiență în domeniul serviciilor publice nu poate fi contestată, dat fiind faptul că toate cheltuielile necesare întreținerii serviciilor publice se suportă din bugetul public, adică din taxele și impozitele cetățenilor. Pe de altă parte, administrația presupune satisfacerea cât mai completă a nevoilor cetățeanului, astfel că, practic, cheltuielile prevăzute în bugetul local sunt aproape întotdeauna depășite. Este însă preferabil să fie satisfăcut interesul public, chiar dacă administrația va face datorii, întrucât scopul de a fi al administrației este tocmai asigurarea tuturor condițiilor pentru desfășurarea normală a vieții publice. Există, de altfel, un principiu fundamental în paradigma folosită și de Națiunile Unite pentru evaluarea indicelui de dezvoltare umană care se numește *Oamenii înaintea de toate* și care spune că dezvoltarea înseamnă mai mult decât creșterea economică, înseamnă crearea unui mediu în care oamenii să-și poată dezvolta întregul potențial și să ducă o viață în acord cu nevoile și interesele lor. [6, p. 12]

Legea însă stipulează cu totul altceva. Astfel, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală, intitulat „Organizarea serviciilor publice locale,” stipulează: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile.” [1, art. 73]

Totuși ambele părți cad de acord asupra faptului că principiul eficienței presupune că administrația are obligația de a găsi cel mai bun raport între costuri și cantitatea/calitatea serviciilor prestate într-o satisfacere cât mai completă a nevoilor cetățenilor. [5, p. 123]

Pe de altă parte, un serios motiv de preocupare ar fi și faptul că în condițiile unei lumi tot mai mult afectate de austeritate, autoritățile să fie axate prea mult pe reducerea costurilor, uitând de calitatea sau chiar de accesibilitatea serviciilor publice pentru cetățeni. În condițiile unei reduceri a costurilor doar prin prisma economiei de resurse s-ar putea chiar ajunge la situația în care serviciile publice nu ar mai produce rezultatul scontat – satisfacerea necesităților cetățenilor, și, astfel, ar înceta de a mai fi eficace. În acest sens, ne par semnificative cuvintele autorului britanic Martin White, care menționează: „În cazul serviciilor publice, a fi „eficiente” se referă la utilizarea resurselor (numerar, resurse umane sau materiale), în timp ce a fi „eficace” se referă la rezultatul concret pe care îl obține serviciul. E evident faptul că urmează a fi atins un echilibru. Nimeni nu ar pleda pentru existența unor servicii antiincendiară la fiecare colț de stradă, și e evident că e posibil să optimizăm serviciile până la un anumit nivel. Dar abilitatea, *care se pare că lipsește multor guvernanți (ai Coaliției britanice de guvernare – n.n.)*, este să determine punctul în care este afectată eficacitatea prestării serviciilor. O spunem din nou, serviciile publice trebuie să fie mai întâi de toate *eficace* și abia după aceasta – *eficiente*.” [10]

În concluzie, diversele inițiative de reformare ale administrației publice la diferite etape nu au putut să nu atingă și problema serviciilor publice, ca rezultat așteptat al activității administrației publice. Pot fi menționate numeroase inițiative guvernamentale pozitive în acest sens. În prezent, unele dintre obiectivele enunțate mai sus au fost deja atinse, în special prin intermediul guvernării electronice. Totuși orice inițiativă de reformare presupune cheltuieli de resurse. Folosirea eficientă a resurselor pentru modernizarea serviciilor publice trebuie să fie o prioritate a administrației. Mai mult decât atât, necesitatea eficientizării serviciilor publice, percepută inițial la nivel teoretic de toți autorii în domeniu, cunoaște în prezent și o reflectare în actele normative. Posibilitățile de eficientizare a unor servicii publice, de ex., întreținerea drumurilor, au fost deja reflectate în anumite documente de politici. Dar înainte de a identifica aceste posibilități de eficientizare, considerăm că serviciile publice trebuie evaluate inițial prin prisma eficienței. Printre principalele provocări cu care se pot confrunta cei ce evaluează eficiența serviciilor publice ar fi evaluarea eficienței unor servicii care nu prezintă o activitate economică, ci una social-culturală și, în consecință, efectele sunt greu de cuantificat. Totodată, există riscul de a prima criteriul economicității în dauna calității serviciului. Mai mult decât atât, în condițiile unei lumi tot mai mult afectate de austeritate, autoritățile pot să fie axate prea mult pe reducerea costurilor, uitând de calitatea sau chiar de accesibilitatea serviciilor publice pentru cetățeni. În condițiile unei reduceri ale costurilor doar prin prisma economiei de resurse s-ar putea ajunge chiar la situația în care serviciile publice nu ar mai produce rezultatul scontat – satisfacerea necesităților cetățenilor. De aceea, este responsabilitatea administratorilor să determine punctul în care este afectată prestarea calitativă sau, cel puțin, normală a serviciilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 032 din 09.03.2007.
2. Batișcev R. *Eficiența surselor de acoperire a deficitului bugetului de stat*. <http://www.google.md/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnaa.md%2Ffiles%2Ftheses%2F2006%2F5067%2Frusl_an_batiscev_abstract.pdf&ei=o__cTzrOdCZOvz2kY4P&usg=AFQjCNFj24POL6qch_kmUDTPoklaCYtBDg>, accesat pe 22.05.2011.
3. Cicea C. *Eficiența serviciilor publice la nivel macrosistemic*. În: Revista „Administrație și management public” nr.7/2006
4. Cicea C. *Eficiența serviciilor publice. O abordare în viziune clasică a sistemului de învățământ*. În: Revista „Administrație și management public” nr. 7/2006.
5. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007.
6. *Indicatori de măsurare a eficienței serviciilor destinate persoanelor adulte cu dezabilități mentale în contextul politicilor de incluziune socială*. București: Editura Institutului pentru Politici Publice, 2010.
7. Munteanu V.A., *Management public local*. Iași: TipoMoldova, 2003.
8. Portalul serviciilor publice, <<https://servicii.gov.md/About.aspx>>, accesat pe 19.05.2013.
9. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”: Șapte soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei, <<http://www.gov.md/doc.php?l=ro&idc=447&id=5990>>, accesat pe 19.05.2013.
10. White M. Public sector services must be effective first, efficient second, <<http://www.independent.co.uk/voices/comment/public-sector-services-must-be-effective-first-efficient-second-8450918.html>>, accesat pe 19.05.2013.

CAUZELE NEDETERMINĂRII EXACTE A STATUTULUI JURIDIC AL PERSOANELOR DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Natalia SAITARLÎ,
lector superior universitar, doctorandă,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din or. Cahul

SUMMARY

Legal status of the local elected person and the civil servant from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance.

Purpose of the present article is to study the literature and the normative acts concerning the legal status of persons of local public authorities, for based on the analysis to make some proposals for improving the Moldovan law on the legal status of the local elected person and civil servant from public local administration.

Keywords: *local public authorities, local elected person, civil servant, legal status.*

Determinarea exactă a statutului juridic al alesului local și al funcționarului public din administrația publică locală este o necesitate și o perspectivă în organizarea și activitatea eficientă a administrației date.

În baza studierii literaturii de specialitate și a actelor normative adoptate și aplicate pe parcursul dezvoltării autorităților publice locale din Republica Moldova, considerăm că situația de azi cu privire la statutul juridic al alesului local și al funcționarului public din cadrul acestor autorități este complicată, deoarece până în prezent statutul lor rămâne nedeterminat. În opinia noastră, acest fapt există din motivul anumitor cauze:

- a) instabilității sistemului autorităților publice locale;
- b) legislației nejuste;
- c) lipsei sistematizării actelor din domeniul administrației publice locale.

Prima cauză, și anume că în Republica Moldova sistemul autorităților publice locale este instabil, se confirmă prin reformele din sistemul acestor autorități, marcate de diferite evenimente istorice, de regimul politic, de organizarea administrativă a teritoriului.

În rezultatul cercetării etapelor de dezvoltare a autorităților publice locale și a actelor normative cu privire la organizarea administrativ-teritorială, precum și la administrația publică locală, adoptate în Republica Moldova după anii '90 ai secolului trecut, ajungem la concluzia că ele se modifică foarte rapid. [1] Astfel, în sistemul autorităților publice locale era schimbată permanent nu numai denumirea autorităților de guvernământ local, dar și denumirea funcțiilor, modalitatea lor de ocupare în cadrul acestor autorități. Autoritățile publice locale din teritoriu nu reușesc să le reali-

zeze pe deplin prevederile lor, cum în scurt timp după adoptarea unei legi, ea sau este modificată, sau este abrogată. Adică instabilitatea sistemului autorităților publice locale, din cauza actelor normative des schimbate, influențează negativ activitatea și statutul juridic al alesului local și al funcționarului public din cadrul acestor autorități, deoarece anume stabilitatea este aspectul esențial, definitoriu al statutului juridic, aflat în strânsă legătură cu buna funcționare a administrației și a autorităților.

Considerăm că pentru lichidarea cauzei date este necesar să fie întreprinse următoarele acțiuni legate de: o nouă structură a organizării administrativ-teritoriale, care ar permite concentrarea de resurse financiare și materiale în scopul dezvoltării eficiente a unor centre regionale dotate, din punct de vedere economic, social și edilitar, precum și o optimizare a numărului unităților administrativ-teritoriale, apropiindu-ne, în acest sens, de mediile europene [2, p. 59], respectiv, micșorarea numărului funcționarilor din administrația publică locală, ce poate conduce, în continuare, la o planificare și administrare reușită.

A doua cauză a nedeterminării clare a statutului juridic al alesului local și al funcționarului public din administrația publică locală există, după părerea noastră, din motivul reglementărilor legislative incoerente, neclare și nejuste.

De exemplu, conform art. 3, alin. (1) și (2) din Legea privind statutul alesului local nr. 768-XIV din 02.02.2000, alesul local, în unitatea administrativ-teritorială respectivă, este persoană oficială, care fiind reprezentant al autorității deliberative sau executive din administrația publică locală, în timpul exercitării mandatului se află în serviciul colectivității respective. [3]

Până la modificările efectuate în art. 7 din Legea nr. 768-XIV prin Legea nr. 168 din 11.07.12, legislația recunoștea calitatea de ales local unei categorii restrânse de persoane și anume: consilierilor din unitățile administrativ-teritoriale de ambele niveluri, deputaților în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarilor și viceprimarilor, președinților și vicepreședinților de raion. În prezent, prin fixarea mai multor incompatibilități ale calității de ales local cu diferite funcții: de demnitate publică, funcționar sau angajat în subdiviziunile de stat etc., statut de ales local au numai consilierii din unitățile administrativ-teritoriale de ambele niveluri și deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei. [4]

Primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de raion, la moment, conform Anexei din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XVIII din 16.07.2010, au statut de persoană cu funcție de demnitate publică, adică sunt demnitarii publici. [5]

Analizând definiția cu privire la noțiunea de ales local prevăzută în art. 3, alin. (1) din Legea nr. 768-XIV și definiția cu privire la noțiunea de funcție de demnitate publică, prevăzută în art. 2, alin. (2) din Legea nr. 199-XVIII, care se ocupă „prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii,” nu este clar de ce consilierii locali, care întrunesc toate caracteristicile unei funcții de demnitate publică, nu sunt nominalizați în Anexa Legii nr. 199-XVIII, de rând cu ceilalți: primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor, deoarece fiind aleși de populație, se subsumează definiției expuse, și pot fi ca persoane respective demnitarii publici. Iar primarul și președintele de raion fiind, conform definițiilor prevăzute în art. 1 din Legea nr. 436-XVI, reprezentanții autorităților executive din administrația publică locală, la rândul lor, conform definiției din art. 3, alin. (1) din Legea nr. 768-XIV pot să aibă statut de alesul local.

În concluzie, definițiile legale care se referă la noțiunile de ales local, persoană cu funcție de demnitate publică, din cauză prevederilor neclare, nu conțin criterii precise ce ne-ar permite să delimităm strict statutul fiecăruia.

Reiesind din cele menționate, putem constata că pentru o instituție juridică nouă din legislația noastră, care vine să tempereze abuzul guvernanților, pentru ajustarea prevederilor legislative, [6] este important de a clarifica cine sunt subiecții acestor raporturi juridice, sub incidența cărei legi cad și ce statut au. Pentru aceasta de la început este necesar de a determina exact definițiile noțiunilor juridice folosite în actele normative ale Republicii Moldova care se referă la subiecții respectivi, în cazul nostru, avem în vedere definițiile cu privire la noțiunea de ales local, persoana cu funcția de demnitate publică. Deoarece, o serie de probleme, apărute în practică, sunt determinate anume de divergențele existente în interpretarea dispozițiilor legilor.

A treia cauză a nedeterminării exacte a statutului juridic al alesului local și al funcționarului public din administrația publică locală, în opinia noastră, constă în aceea că legile care îl reglementează sunt dispersate în mai multe legi, de exemplu: Legea nr. 436-XVI, Legea nr. 768-XIV, Legea nr. 158-XVI, Legea nr. 199-XVIII, Codul electoral nr. 1381-XV din 21.11.1997 și alte acte normative.

Pe baza opiniei prof. Dumitru Brezoianu, care consideră că în vederea simplificării activității este necesar, dacă este posibil, să se renunțe la unele documente, contopindu-le într-unul singur, [7, p. 87] considerăm, că toate legile cu privire la organizarea și funcționarea autorităților publice locale, trebuie să fie sistematizate prin codificare într-un act normativ, ceea ce va ușura și va eficientiza activitatea acestor autorități.

În concluzie, direcțiile de soluționare a problemei cu privire la statutul juridic al alesului local și al funcționarului public din administrația publică locală le vedem luate în considerație a cauzelor menționate în timpul reformării sistemului administrației publice locale, care la moment are loc, deoarece orice reformă trebuie să fie bazată pe un fundament științific și pe prevederile exacte ale legii. Fundamentarea unei poziții științifice, care să determine exact și să argumenteze particularitățile statutului juridic al persoanelor din autoritățile administrației publice locale, în opinia noastră, este posibilă prin existența unui act separat - Codul colectivităților locale care va reglementa activitatea administrației publice locale.

de realizare a principiului autonomiei locale. Administrația publică: aspect practico-științifice, probleme și perspective: Materialele conf. int. șt.-practice, 30 ian., 2004, Chișinău: Centrul Ed.-Poligr. al USM, 2004. 384 p.; p. 98-107; Osoianu I. Prioritățile reformei administrației publice în perspective elaborării strategiei de integrare europeană și a planului de acțiuni Republica Moldova – UE. Chișinău, februarie 2004. 30 p.; p. 16; Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Editura Epigraf, 2005. 336 p.; p. 64; Simboteanu A. Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste. În: Culegere de lucrări științifice a Universității de Stat din Moldova, 2010, p. 23; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306-XIII din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003; Legea privind administrația publică locală, nr. 310-XIII din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003; Legea cu privire la alegerile locale, nr. 308-XIII din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 3; Legea privind organizarea administrativ-teritorială, nr. 191-XIV din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 116-118; Legea privind administrația publică locală, nr. 186-XIV din 06.11.1998; Legea cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16; Legea privind administrația publică locală, nr. 186-XIV din 06.12.1998, modificată prin Legea Nr. 781-XV din 28.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 29.01.2002, nr. 16; Legea cu privire la administrația publică locală, nr. 123-XV din 18.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova 19.03.2003, nr. 49; Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35; Legea cu privire la descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31; Legea privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova, nr. 438-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 021; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, nr. 356 din 22.04.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66; Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.

2. Popa V. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. Chișinău: TISH, 2008. 70 p.

3. Legea cu privire la statutul alesului local, nr. 768-XIV din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.03.2000, nr. 34.

4. Legea pentru modificarea Legii nr. 768-XIV din 02.02.2000 privind statutul alesului local, nr. 168 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.09.2012, nr. 190-192.

5. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr. 199-XVIII din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 5.10.2010, nr. 194-196.

6. Legea privind actele legislative, nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2002, nr. 36-38.

7. Brezoianu D. Drept administrativ. București: Editura Universității Independente „Titu Maiorescu”, 2003, 452 p.

POSIBILITĂȚI DE OPTIMIZARE A DIALOGULUI AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE CU SOCIETATEA CIVILĂ

Tatiana TUMURUC,
specialist principal, Consiliul raional Florești

SUMMARY

Communication is important in building and maintaining a society. Communication through many channels is indeed helpful in creating an effective partnership between the government and the citizens. Providing information is just the first step. It should be taking into regard citizens interest in the formulation of policies and the creation of programs. As in any other country, in the Republic of Moldova the significant channel between public administration and the citizens are the media, followed by the radio, also the public servants and now we have the internet.

În activitatea de instituire a unor relații publice adecvate, autoritățile publice locale dispun în prezent de un partener destul de activ și perspicace – reprezentanții societății civile reușiți în diferite asociații obștești. [6, p. 86]

În temeiul Constituției Republicii Moldova, al Legii privind administrația publică locală, al Legii cu privire la asociațiile obștești, Legii privind transparența în procesul decizional, al altor acte normative la baza cooperării dintre autoritățile administrației publice locale și societatea civilă stă necesitatea dezvoltării unui dialog constructiv între autoritățile locale și opinia publică.

Relațiile cu publicul extern reprezintă participarea planificată, activă și continuă a instituției cu societatea, în beneficiul acesteia și al organizației. [8, p. 30]

Scopul comunicării autorităților administrației publice locale cu societatea civilă constă în crearea unei cooperări transparente, permanente și eficiente între autoritățile administrației publice locale și societatea civilă.

Pentru atingerea scopului dat autoritățile administrației publice locale, în limitele competențelor lor, realizează următoarele sarcini de bază:

- a) aprecierea, sub toate aspectele și obiectivă, a problemelor locale;
- b) consolidarea eforturilor și conjugarea potențialului autorităților administrației publice locale și societății civile pentru soluționarea problemelor actuale ale raionului (comunei, satului);
- c) reprezentarea în autoritățile administrației publice locale a opiniilor diferitelor grupuri de cetățeni;
- d) îmbunătățirea calității și eficienței democrației participative și a procesului de adoptare a deciziilor;
- e) încurajarea inițiativelor cetățenilor;
- f) perfecționarea formelor existente și elaborarea unor forme noi de parteneriat social;
- g) extinderea și perfecționarea cadrului normativ local prin participarea cât mai largă a electorilor la acest proces;
- h) dezvoltarea și consolidarea dialogului cu opinia publică;
- i) extinderea participării societății civile la soluționarea problemelor și la adoptarea deciziilor în probleme de interes major pentru societatea locală.

Accesul cetățenilor la informație este unul din principiile fundamentale ale democrației. (...) Un dialog constructiv între cetățeni și putere (administrație) purtat sub semnul parteneriatului și compromisului, în cadrul căruia s-ar discuta acțiuni comune orientate spre soluționarea problemelor, ce abordează interesele vitale ale comunității. [3, p. 16]

Principiile cooperării autorităților administrației publice locale cu societatea civilă. Procesul de cooperare are la bază următoarele principii:

- a) principiul participării. Antrenarea cât mai plenară în procesul cooperării a întregului spectru al organizațiilor societății civile din raion (comună, sat);
- b) principiul transparenței. Realizarea transparentă a procesului de cooperare, mecanismul de cooperare fiind clar atât pentru organizațiile societății civile antrenate nemijlocit în acest proces, cât și pentru opinia publică;
- c) principiul eficienței. Antrenarea constructivă a organizațiilor societății civile în procesul de cooperare, astfel încât propunerile lor să poată avea impact asupra dezvoltării inițiativelor de elaborare a cadrului normativ, iar autoritățile administrației publice locale să poată beneficia din plin de rezultatele cooperării;
- d) principiul egalității. Tratat egal, în procesul cooperării, din partea autorităților locale față de diferitele organizații ale societății civile;
- e) principiul independenței. Libertatea și independența organizațiilor societății civile și neadmiterea promovării de către acestea în procesul de cooperare cu autoritățile administrației publice locale a intereselor de business sau a intereselor politice particulare.

În activitatea sa de toate zilele un ales al poporului practică diverse întâlniri cu cetățenii, în organizații, asociații, cluburi, procesul comunicării poate acoperi diferite situații care sunt dictate de nevoi, scopuri și împrejurări. Orice efort din partea autorităților de a se întâlni cu grupe de cetățeni se soldează cu reducerea plângerilor. [1, p. 12]

Participarea și formele cooperării

În procesul de cooperare și pentru asigurarea acesteia, autoritățile administrației publice locale se sprijină pe capacitatea societății civile de a se organiza.

Cooperarea se efectuează în următoarele forme:

a) consultare permanentă

Conform Legii nr. 239- XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, noțiunea de transparență presupune oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor. [4, p. 66]

Consiliul raional (local) realizează principiul transparenței ședințelor, prevăzut la art. 17 din Legea privind administrația publică locală, în conformitate cu care organizațiile societății civile pot participa la adoptarea deciziilor în orice etapă a procedurii, propune pentru dezbateri chestiuni și recomandări respective.

În plus, autoritățile administrației publice locale pun la dispoziția societății civile proiecte de decizii și alte acte ce urmează a fi aprobate de consiliul local. În acest scop, proiectele se publică pe calea afișării lor pe suporturi informaționale în locuri accesibile tuturor și publice vizitate.

Organizațiile interesate ale societății civile au acces liber la informație și pot prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale, respectând, totodată, standardele minime de cooperare.

b) întruniri ad-hoc

La inițiativa președintelui raionului (primarului), a consilierilor raionali (locali) sau a organizațiilor societății civile pot fi convocate întruniri ad-hoc pentru consultări în chestiuni concrete de pe agenda ședinței autorității administrației publice locale sau în alte probleme de interes social.

Grupurile de lucru ad-hoc, cu participarea reprezentanților părților interesate, sunt create la inițiativa autorităților publice – autori ai proiectului de decizie, a unei alte autorități publice, conform competenței, sau a unei părți interesate în scopul discutării proiectului de decizie supus consultării, obținerii de consens în aspecte contradictorii. [4, p. 68]

c) audieri publice

Cel puțin, o dată pe an, autoritățile administrației publice locale organizează audieri publice pentru consultare cu organizațiile societății civile în chestiunile de pe agendă sau în probleme de aprobare a bugetului local, de dispunere de bunuri, de efectuare a lucrărilor de proiectare, construcții, de aprobare a programelor și planurilor de dezvoltare social-economică, de protecție a mediului înconjurător sau în alte probleme de interes social, prevăzute la art. 14 din Legea privind administrația publică locală.

Audierile publice sunt un eveniment formal și structurat convocate, de regulă, de către Guvern, Parlament sau de către autoritățile publice locale. Scopul principal al audierilor publice este de a asculta punctele de vedere ale cetățenilor vis-a-vis de un subiect sau o problemă specifică. [7, p. 10]

Toate propunerile organizațiilor societății civile înaintate în procesul cooperării au caracter de recomandare.

Audierea publică este o procedură de consultare publică prin care orice structură de interese, începând de la autoritatea publică, organizațiile neguvernamentale, coalitiile, alianțele, organizațiile, își aduce contribuția la asigurarea transparenței decizionale. [2, p. 7]

În scopul efectuării eficiente a consultărilor permanente și a întregului proces de cooperare, autoritățile administrației publice locale fac accesibile organizațiilor societății civile proiectele de decizie, datele pentru relații și altă informație relevantă cu, cel mult, 5 zile înainte de data ședințelor la care aceste propuneri vor fi examinate.

Pentru a se asigura un dialog constructiv, propunerile organizațiilor societății civile se prezintă în formă clară și concisă și vor cuprinde:

- a) analiza obiectului consultării;
- b) recomandări;
- c) anexe, după caz;
- d) date succinte despre organizație, iar, după caz, și despre persoană.

Autoritățile administrației publice locale și organizațiile societății civile vor asigura o publicitate adecvată a procesului de consultare.

În realizarea formei de consultare permanentă în ceea ce privește punerea la dispoziția societății civile a proiectelor de decizie, de propunerile organizațiilor societății civile se va ține cont cu condiția prezentării lor în decurs de 3 zile lucrătoare de la data plasării proiectelor de decizii, sau de la data afișării acestora pe panourile informative accesibile publicului ale autorităților administrației publice locale.

Pentru evidența oportună a opiniei publice interesate și înștiințarea organizațiilor societății civile despre proiectele noi de decizii și despre altă informație ce prezintă interes, autoritățile administrației publice locale țin un registru al opiniei publice interesate în care se înscriu toate organizațiile societății civile care și-au declarat interesul. În registru se va reflecta denumirea și numărul de înregistrare al organizației, adresa poștală, numerele de telefon și de fax, persoana responsabilă și, dacă e posibil, adresa poștei electronice. Informarea se face prin prezentarea documentului în mână, prin poșta electronică sau prin telefon.

Termenul de 5 zile lucrătoare poate fi redus în cazuri excepționale ce nu pot fi amânate, precum și dacă este evident că timpul rezervat este suficient pentru expunerea de către organizațiile societății civile a punctului lor de vedere.

Termenul stabilit poate fi prelungit, ținându-se cont de specificul propunerii (volumul mare sau complexitatea obiectului deschis spre consultare, necesitatea studierii unor materiale suplimentare etc.). În termenul indicat zilele nelucrătoare nu se includ.

La expirarea termenului-limită de înaintare a propunerilor, procesul de consultare asupra obiectului luat în dezbatere, desfășurat până la ședință, se încheie.

În cazul întrunirilor ad-hoc, data ținerii lor se va aduce la cunoștința organizațiilor societății civile cu, cel puțin, 5 zile înainte de ținerea lor.

În funcție de numărul propunerilor înaintate, precum și de posibilități, confirmarea va avea forma unui răspuns (prin telefon sau poșta electronică), în care se va comunica decizia argumentată privind acceptarea sau respingerea (totală sau parțială) a propunerilor.

Sectorul neguvernamental este în continuă dezvoltare și reprezintă un partener sigur al autorităților publice, însă consolidarea parteneriatelor este împiedicată de lipsa unor mecanisme de delegare a sarcinilor administrației publice către organizațiile neguvernamentale și de finanțare stabilă a acestora. [2, p. 20]

Principalele direcții de conlucrare dintre administrația publică locală și societatea civilă sunt dezvoltarea parteneriatului dintre administrația publică locală și societatea civilă și participarea societății civile la procesul de adoptare a deciziilor la nivel local.

Scopurile și sarcinile de dezvoltare a parteneriatului dintre administrația publică locală și societatea civilă, revin primarului (președintelui raionului).

Organul coordonator pentru asigurarea unei conlucrări eficiente între autoritățile administrației publice locale de nivelul doi și societatea civilă, precum și pentru realizarea sarcinii participării societății civile la procesul de adoptare a deciziilor este consiliul raional.

Deci unul dintre obiectivele activității de relații cu publicul în administrația publică locală este antrenarea cetățenilor în procesul decizional prin relațiile cu societatea civilă.

În această direcție ar putea fi întreprinși următorii pași: [5, p. 20]

1. Asigurarea participării reprezentanților organizațiilor neguvernamentale în organele consultative ale consiliilor locale.

2. Prezentarea în consiliile locale a proiectelor de alternativă în diverse domenii.
3. Avizarea proiectelor.
4. Propunerea de elaborare a unor proiecte de alternativă.
5. Promovarea valorilor morale.
6. Sondaje de opinii în asigurarea procesului de democratizare.
7. Difuzarea în mass-media a informației privind problemele preconizate în luarea deciziilor.
8. Rezolvarea problemelor comunitare prin organizarea unor dezbateri publice.
9. Organizarea audierilor publice.
10. Sondaje de opinii și organizarea de referendumuri în probleme de interes local.

În concluzie, scopul comunicării în cadrul unei organizații sau în relația ei cu societatea civilă este culegerea și diseminarea de informații pentru a efectua anumite acțiuni în urma acestei comunicări. Societatea civilă dorește rezolvarea unor probleme, iar procesul de comunicare contribuie la încurajarea reacțiilor, comportamentelor și activităților societății civile. Astfel, comunicarea reprezintă un mijloc eficient de transmitere de informații și de motivare a societății civile pentru a deveni mai receptivi la soluționarea problemelor comunității.

BIBLIOGRAFIE

1. Bălănuță Mihail, Gandrabura Alexandru. Strategiile succesului. Direcția pentru politica de cadre a Guvernului Republicii Moldova, Chișinău, 1999, 28 p.
2. Bulat Veaceslav, Guțuțui Veaceslav, Spinei Iana. Participarea societății civile la procesul decizional de nivel local. Chișinău, Ed. Transparency International Moldova, 2005, p. 94.
3. Cebotărean Gheorghe. Dreptul la informație. În: Transparența APL, Centrul dezvoltării vieții asociative „Alternativa”, Fălești, 1999, p. 16-25.
4. Cioaric Vasile. Pentru o bună guvernare în Moldova: o sută de întrebări și răspunsuri, Ghidul alesului local. Chișinău, 2012, p. 148.
5. Cioaric Vasile. Relațiile cu publicul în administrația publică locală, în ajutorul funcționarului public. Chișinău: Ed. Academiei de Administrare Publică, 2002, 28 p.
6. Cioaric Vasile. Relațiile publice. Istorie, teorie, practică. Chișinău: Ed. Prut Internațional, 2003, 196 p.
7. Duane C. Beard. Audieri publice: rolul și scopul lor. În: Revista „Administrarea Publică”, nr. 2/2002, Chișinău, Ed. Academiei de Administrare Publică, p. 10-13.
8. Șerbănică Daniel. Relații publice. București: Ed. Academiei de Studii Economice, 2003, 204 p.

CONSOLIDAREA DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE DIN REPUBLICA MOLDOVA PE BAZA EXPERIENȚELOR EUROPENE DE SUCCES

Tatiana CASTRAȘAN,
*doctorandă, lector universitar, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Decentralization in public administration is not only a principle of local government, but also an imperative of time. In this field, Republic of Moldova can greatly benefit from international practice of successful models. Consistency in carrying out the reform of decentralization and European examples takeover will ensure success in local government.

Pe parcursul a 23 de ani de existență a statului Republica Moldova se tot încearcă de a institui o administrație modernă, democratică și care să răspundă nevoilor și necesităților populației. Trebuie de menționat că s-au făcut pași siguri și concreți pe calea consolidării sistemului democratic de administrare publică, dar mai sunt multe de realizat. De aceea, consider că anume la etapa actuală ar trebui de atras o atenție sporită practicii și consecvenței în efectuarea reformei administrației publice în Polonia și Letonia, din considerentul că avem un trecut similar și un viitor european.

Reforma administrației publice locale în Polonia a demarat în 1990, dar nu a schimbat organizarea teritorială a țării, ci doar a oferit putere administrativă locală comunelor (gminelor) - unități teritoriale de bază cu un număr mediu de locuitori de aproximativ 7 mii de persoane. Scopul creării gminelor nu a fost doar de divizare a teritoriului administrativ, dar și de dezvoltare a comunelor capabile să-și soluționeze problemele locale. Comunele își aveau propriile sarcini, proprietatea și resursele financiare (cca 15% din totalul PIB), un sistem de alegeri libere și protecție legală în raport cu administrația centrală. Controlul statului asupra rezultatelor exercitării sarcinilor comunelor a fost limitat

doar la aspecte legale. Noile administrații locale și-au demonstrat eficiența și au format în scurt timp o reală putere politică ce făcea lobby pentru descentralizare.

Al doilea pas către consolidarea autonomiei locale a fost făcut prin reforma din 1998 care a schimbat, în sfârșit, organizarea teritorială a țării: a reintrodus nivelul mediu - județele (powiat-ele) și a consolidat regiunile (województwo) (49 regiuni mici au fost înlocuite cu 16 mai puternice). Noile unități teritoriale au devenit puteri administrative locale și și-au primit propriile resurse.

În 2002, au fost făcute schimbări în ceea ce privește alegerile locale, inclusiv alegerea directă a primarilor. În 2003 și în 2007, sistemul finanțelor locale a fost supus unei reformări profunde. [11]

La moment, în Polonia există trei niveluri ale administrației locale:

- **regiuni/voievodate (województwo) – 16;**

- **comune (gmina) – 2 479 (inclusiv 306 comune urbane, 597 comune urbane mixte, 1 576 comune rurale);**

- **județe (powiat) – 379 (inclusiv 65 urbane).** [6; p. 211]

În Polonia cele 16 voievodate dețin și titlul de regiune. După anul 1990, disparitățile regionale și sociale au devenit tot mai intense. În zonele urbane PIB-ul este dublu față de cel din zonele rurale, iar 8 dintre cele mai mari zone urbane sunt cu 20% mai productive decât media subregională pe țară. Varșovia dispune de cea mai mare rată de creștere economică, diferența în PIB dintre Varșovia și media națională a atins 263% în 2005. Cele mai sărace regiuni se află în partea de est a țării.

Principalele provocări întâlnite în aproape toate regiunile sunt axate, în special, pe necesitatea stimulării trecerii către o economie bazată pe cunoaștere și îmbunătățirea infrastructurii de transport. În perioada 2007-2013, regiunile primesc 67,3 miliarde EUR (20%) din fondurile de coeziune, transformând Polonia în țară-lider din toate timpurile, beneficiară a fondurilor europene. [11]

În baza Actului privind Autonomia Locală din 1990, comunelor li se permite crearea unor unități auxiliare în cadrul acestora. În zonele rurale, o astfel de unitate este numită „solectwo” (în sat); în orașele mici, aceasta poate fi „dzielnica” (cartier al orașului) sau „osiedle” (așezare a orașului). Consiliul comunei stabilește frontierele și statutul acestor unități, precum și competențele acestora. Unitățile auxiliare nu sunt entități juridice. Cel mai înalt rol îi revine adunării generale a cetățenilor unității (precum satul) și unitatea este reprezentată de consiliu și de executivul ales pentru adunare (în cazul solectwo, conducătorul se numește sołtys). Numărul unităților auxiliare dintr-o comună variază de la două până la cincizeci. Din 2009, unitățile auxiliare își au propriile bugete, ca parte a bugetelor comunei (gmina) - partea respectivă a bugetului numindu-se Solecki Fund. Suma exactă de bani asupra căreia decid locuitorii Solectwo cum să-i gestioneze se calculează pe baza formulei anexate la Legea cu privire la Fondul Solecki. Există anumite restricții cu privire la banii care pot fi cheltuiți, dar, în general, oricare dintre cheltuielile eligibile ale comunei pot fi finanțate din Fondul Solecki. Fondul Solecki poate fi reprezentat ca o formă a bugetului participativ.

Sistemul politic polonez se bazează pe principiul de subsidiaritate. Actul privind autonomia locală din 8 martie 1990 stabilește că jurisdicția consiliului local se va extinde asupra tuturor problemelor care se încadrează în termenele de referință ale municipalității, cu excepția cazului în care legislația conține alte prevederi. Competențele diferitor niveluri (gmina, powiat, województwo) nu permit abuzarea independenței altora, acestea nu se subordonează unele față de altele. Sarcinile publice pot fi îndeplinite prin cooperarea dintre autoritățile locale. Municipalitățile, uniunile intercomunale și asociațiile unităților administrației locale își pot oferi asistență reciprocă sau pot oferi asistență altor autorități locale, inclusiv asistență financiară. Sarcinile obligatorii pot fi alocate doar prin acte parlamentare. Administrația de stat își poate transfera o parte din autoritate sau responsabilitate prin legi specifice sau prin acordul reciproc și trebuie să finanțeze astfel de activități în întregime. Administrațiilor locale li se garantează dreptul la proprietate, acestea având personalitate juridică și dreptul de a promulga legi la nivel local în anumite domenii.

Reformarea administrației publice locale în Letonia a fost unul dintre cele mai importante obiective ale tranziției. Conceptul reformei administrației locale a fost aprobat de către Cabinetul de Miniștri la 28 septembrie 1993, având drept scop: democratizarea și descentralizarea puterii de stat; creșterea responsabilității autorităților locale în exercitarea funcțiilor încredințate; îmbunătățirea calității serviciilor prestate; implicarea cetățenilor în procesul decizional.

Legea reformei administrativ-teritoriale a fost adoptată în anul 1998. Legea prevedea amalgamarea (consolidarea) administrațiilor locale până în anul 2005, însă lipsa voinței politice, modificarea diviziunii teritoriale propuse și schimbarea frecventă a administrației (în Letonia, administrația funcționează aproximativ un an) au amânat implementarea reformei până la alegerile locale din anul 2009.

Potrivit Legii reformei administrativ-teritoriale (1998), administrațiile locale puteau realiza amalgamarea din proprie inițiativă. Deși numărul amalgamărilor voluntare a fost mai degrabă mic, numărul administrațiilor locale din Letonia a fost redus cu fiecare an, iar o parte din administrațiile locale amalgamate au fost incluse voluntar în teritorii mai mari la sfârșitul reformei. [10]

Noua diviziune administrativ-teritorială, alcătuită din 118 administrații locale, a fost aprobată prin Legea teritoriilor și așezărilor administrative (18.12.2008). În 2009, o administrație locală a fost divizată în două părți, iar în prezent în Letonia există 119 administrații locale.

În pofida reformei realizate, încă mai există disparități importante între administrații din punctul de vedere al mărimii lor. Cea mai mare administrație locală este capitala, orașul Riga, în care locuiește mai mult de o treime din toată populația Letoniei (703,6 mii locuitori în 2011). Cele mai mici unități administrative au mai puțin de 1400 locuitori, 3 administrații locale au mai puțin de 2 mii de locuitori, iar 36 administrații locale au între 2 și 5 mii de locuitori.

Letonia este formată din cinci regiuni, care au început să se dezvolte în anul 1996 ca urmare a cooperării dintre

administrațiile locale. Scopul creării lor a fost dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor și coordonarea dintre municipalități și alte organe administrative. Teritoriile acestora au fost fixate în 2003, prin Legea cu privire la dezvoltarea regională (adoptată în 2002). Unul din avantajele inițiale ale creării regiunilor a fost planificarea socioeconomică. Regiunile de planificare nu sunt diviziuni teritorial-administrative, dat fiind că nu sunt stipulate în legea cu privire la diviziunile teritorial-administrative ale Letoniei. Deși numărul regiunilor este de 5, Eurostat divizează Letonia în 6 regiuni, deoarece ia în calcul Riga separat de regiunea din care face parte.

Se discută demult despre organizarea regiunilor ca autonomii de nivelul doi (subnațional) sau ca instituție de stat cu o mai mare influență, care să furnizeze servicii la acest nivel teritorial. Dat fiind că nivelul autorității care exista anterior între administrația centrală și autoritățile locale (raioane) a fost desființat, aceste discuții sunt tot mai frecvente.

Asociația Letonă a Administrațiilor Locale și Regionale (ALALR), înființată în decembrie 1991, este o organizație publică ce reunește mai mult de jumătate din administrațiile locale și regionale din Letonia. Conform articolului 96 din Legea cu privire la autonomii, ALALR are autoritatea de a reprezenta municipalitățile în negocierile cu Cabinetul de Miniștri, fiind unica organizație de acest nivel din Letonia. [10]

Carta Europeană a Autonomiei Locale [1] prevede că autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor. Potrivit Cartei, resursele financiare ale APL trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de legislație.

Puterea reală a autorităților locale depinde în mare măsură de autonomia financiară și de independența pe care o au în adoptarea deciziilor. Puterea de a decide asupra cheltuielilor locale este unul dintre criteriile care caracterizează autonomia financiară a administrațiilor locale.

Analiza modelelor autonomiei locale a permis identificarea următoarelor învățăminte din experiența poloneză și letonă:

Descentralizarea și autonomia locală. Descentralizarea puterii înseamnă transfer de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale. Descentralizarea este și un transfer de responsabilitate pentru sarcinile publice cu caracter local. Principalul scop al descentralizării este de a oferi servicii publice de o mai bună calitate, la un preț mai redus, concomitent cu modernizarea instituțiilor care sunt responsabile de furnizarea acestor servicii. Descentralizarea puterii contribuie la crearea unor autorități publice locale suficiente de puternice ca să-și asume responsabilitatea pentru sarcinile publice de interes local.

Cooperarea ramurilor puterii de stat cu societatea civilă. Eforturile conjugate ale autorităților centrale și locale, agențiilor de dezvoltare specializate, organizațiilor societății civile și ale tuturor părților interesate ale comunităților reprezintă o condiție obligatorie pentru implementarea cu succes a reformelor, inclusiv a reformei de descentralizare. Cooperarea trebuie să se manifeste prin participarea activă a reprezentanților acestor structuri în grupurile comune de lucru, la consultările și dezbaterile organizate asupra politicilor publice, la diseminarea informațiilor și explicarea avantajelor implementării reformei de descentralizare.

Principiile și domeniile-cheie ale descentralizării. Reforma de descentralizare este un proces complex, care acoperă mai multe sectoare și domenii de intervenție. Experiența internațională arată că principalele domenii de reformare sunt: descentralizarea politică, clarificarea competențelor și responsabilităților, reforma administrativ-teritorială, delimitarea patrimonială și descentralizarea financiară. Implementarea reformei se face cu respectarea unor principii, printre care: responsabilizarea, participarea, transparența și nediscriminarea. De o importanță primordială sunt principiile subsidiarității, eficienței și echității, prin care se asigură un echilibru armonios dintre aria geografică de furnizare a serviciilor, economiile de scară și capacitatea instituțională și managerială pentru exercitarea funcțiilor alocate.

Ambele modele de descentralizare aplicate în Polonia și Letonia, deși au fost implementate în perioade diferite și prin mecanisme diferite, au dat rezultate bune pe teren și au contribuit la dezvoltarea comunității locale, astfel încât serviciile publice au devenit mai aproape de nevoile cetățenilor;

Motivația politică, participarea activă a instituțiilor specializate și implicarea societății civile sunt factori-cheie în implementarea cu succes a reformei de descentralizare;

În Republica Moldova, reforma de descentralizare este abia în faza incipientă, în timp ce Polonia și Letonia au deja ani buni de experiență în acest sens. De aceea, experiența lor ar putea fi studiată și preluată de Moldova pentru a face mult mai eficient întregul proces de descentralizare. Totodată, utilizarea tehnologiilor informaționale în procesul prestării serviciilor publice poate oferi un specific aparte modelului de descentralizare în Moldova.

Luând în considerație contextul economic global și regional în care a demarat reforma de descentralizare în Moldova, una din ideile importante sugerate de experți este aceea de a transforma criza economică dintr-o dificultate într-o oportunitate, pentru că de multe ori în sectorul public tocmai greutățile generează impulsul necesar pentru reforme, eficientizare și pentru rezolvarea unor probleme structurale care în vremuri mai bune sunt amânate la infinit.

Consolidarea capacităților instituționale ale descentralizării este crucială pentru realizarea oricărei reforme. Schimbul de experiență privind bunele practici poate îmbunătăți semnificativ înțelegerea și schimbarea atitudinii oficialilor publici față de descentralizare.

Întărirea capacităților administrative ale guvernelor locale, reducerea fragmentării și optimizarea structurii administrativ-teritoriale sunt precondițiile fundamentale pentru realizarea cu succes a reformei de descentralizare. Guvernul Republicii Moldova urmează să formuleze o viziune clară și să adopte o politică coerentă în acest domeniu.

Simplificarea și raționalizarea sistemului APL, în sensul distribuirii eficiente și clare a funcțiilor și evitării competențelor duble între administrațiile publice centrale și locale, asigurarea transparenței și participarea activă la procesul de luare a deciziilor sunt elementele necesare unei reforme veritabile de descentralizare.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale. Strasbourg, 1985.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994.
3. Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
4. Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
5. Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler. Dezvoltarea capacităților de guvernare. În: Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. Chișinău: Editura Elan Poligraf, 2005.
6. Davey K. Controlul descentralizării și reformelor administrației publice în Europa Centrală și de Est. / trad. din lb. engl. Bogdan Uilecan. Chișinău: Editura Tehnica-Info, 2004, p. 211.
7. Manda C., Manda C. C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002.
8. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice locale. Chișinău: Tish, 1999.
9. Pierre J. *Dezbateri asupra administrării. Autoritate, dirijare și democrație*. Chișinău: Editura Știința, 2006.
10. Pagina oficială a Guvernului Letoniei // <<http://www.mk.gov.lv/en/mk/>>.
11. Pagina oficială a Guvernului Poloniei // <<http://en.poland.gov.pl/>>.

DEZVOLTAREA LOCALĂ – PRIORITATE STRATEGICĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Svetlana RAȚA,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

A major asset of any democratic, European and prosperous society is a modern and efficient local government system, especially when benefiting from strong local governance able to ensure a social and economic development in an effective and autonomous way both at community and national level.

Aderarea la Uniunea Europeană și la structurile de securitate euroatlantice reprezintă o opțiune strategică, cu implicații majore pentru viitorul Republicii Moldova în context european. Unul dintre obiectivele Uniunii Europene este acela de a promova progresul economic și social, echilibrat și durabil, prin întărirea coeziunii economice și sociale a țărilor-membre. Un rol important în acest proces este conferit regiunilor și colectivităților locale percepute ca spații mai apropiate de cetățeni.

Conform „Declarației Adunării Regiunilor Europei asupra Regionalismului” și potrivit principiilor descentralizării politice și subsidiarității „funcțiile regiunilor trebuie exercitate la un nivel pe cât posibil mai apropiat de cetățeni,” aceasta în condițiile statuării clare a locului și rolului autorităților centrale și locale, libertăților și drepturilor fiecărei structuri de autoritate și administrative în procesul elaborării și aplicării deciziilor ce privesc pe fiecare cetățean, colectivitate sau națiune respectivă.

Uniunea Europeană stabilește că autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze de responsabilități și sarcini clar definite și mecanisme de cooperare. Moldova, în ciuda unei creșteri economice modeste, rămâne în urmă la capitolul reformei administrației publice locale și la îndeplinirea prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. În această privință, Moldova se confruntă cu o problemă majoră, de a trece de la cultura controlului central la una de parteneriat și răspundere locală.

Procesul integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană continuă să fie direcția strategică principală pentru întreaga societate. În acest context, un rol deosebit de important revine autorităților administrației publice locale. Conform art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a manifesta inițiativă pentru orice situație care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități. [1, art. 4]

Actualmente, unitățile administrativ – teritoriale sunt recunoscute ca fiind persoane juridice de drept public, având calitatea de subiecte de drept, personalitate juridică și dispunând de patrimoniu, fiind obligate să-l gestioneze în nume propriu, dar în interesele populației locale. Autoritățile locale dispun, astfel, de autonomie gestionară, patrimonială și financiară, având dreptul deplin de a decide în condițiile legii asupra bunurilor, proprietate a unităților administrativ – teritoriale, fără amestecul autorităților publice centrale, prin urmare autoritățile locale au un rol deosebit în realizarea politicilor de dezvoltare locală în coordonare cu politicile de integrare europeană la nivel

local. Prin acest fapt și considerăm astăzi dezvoltarea locală ca prioritate strategică a administrației publice locale.

Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor și comunităților locale, desconcentrând și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

Astfel, Strategia de dezvoltare locală constituie cadrul în care se va realiza dezvoltarea integrată și armonioasă a comunității, iar calitatea vieții locuitorilor se va ameliora pe parcursul implementării. Acest cadru servește atât intereselor private cât și publice, datorită menținerii și îmbunătățirii elementelor de ordin economic, social și de mediu de care cetățenii și firmele au nevoie pentru a prospera pe termen lung.

Strategia este un instrument care ghidează și integrează eforturile de dezvoltare locală ale întregii comunități, iar participarea și cooperarea tuturor cetățenilor, sectoarelor publice, private și nonprofit, a actorilor locali și formatorilor de opinie, sunt esențiale pentru o implementare de succes. [2]

În ultimii ani, tot mai multe eforturi au fost orientate spre consolidarea capacităților de planificare strategică a administrației publice locale, Agențiilor de Dezvoltare Regională, acestea fiind implementate de Guvernul Republicii Moldova cu suportul partenerilor de dezvoltare.

În acest proces, dezvoltarea locală reprezintă un ansamblu de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice centrale și locale, în parteneriat cu diverși factori (privați, publici, voluntari), în scopul asigurării unei creșteri economice, dinamice și durabile, în scopul îmbunătățirii nivelului de trai al cetățenilor.

Dezvoltarea locală = dezvoltarea comunitară + planificarea dezvoltării

Participarea activă și integrarea comunității în procesele de dezvoltare locală în vederea atingerii bunăstării pentru toți membrii ei este un proces de identificare și de rezolvare a problemelor în comunitate în vederea atingerii unor obiective scontate. Altfel spus, dezvoltarea este un proces social prin care membrii comunității controlează și se adaptează la aspectele specifice ale unei lumi în permanentă schimbare. [2]

Autoritățile locale trebuie să fie conștiente de faptul că dezvoltarea unei comunități este posibilă în baza unei planificări strategice, iar planificarea strategică este pentru o comunitate un instrument de organizare a prezentului în baza proiecțiilor ce țin de viitorul dorit. De aceea, astăzi APL trebuie să dispună de capacități administrative, inclusiv de planificare, care să ducă la realizarea unui proces de dezvoltare durabil. O planificare bună creează context pentru identificarea oportunităților de dezvoltare pentru viitor, motiv pentru care merită timpul și efortul. Aici, reprezentanții administrației publice locale joacă un rol crucial pentru a asigura acest proces continuu de dezvoltare prin planificare și identificare de noi oportunități pentru comunitate.

Durabilitatea tuturor eforturilor de dezvoltare necesită o reorientare profundă, atât a bazei analitice a conceptelor de dezvoltare, cât și a procedurilor practice de implementare și direcționare strategică a programelor de dezvoltare regională. Dezvoltarea locală și regională eficientă presupune abordări descentralizate de planificare. Procesul de dezvoltare durabilă implică valorificarea potențialului economic, natural și uman existent, asigurând echilibrul între sistemele socioeconomice și potențialul natural diversificând, dezvoltând și eficientizând sectoarele economiei, pentru a îmbunătăți calitatea vieții oamenilor, pentru creșterea implicării cetățenilor în identificarea de direcții de dezvoltare locală clare și posibil de realizat.

Experiența multor țări europene în domeniul politicilor regionale reflectă faptul că în lipsa unei abordări strategice, acțiunile centrale și regionale ale autorităților riscă să fie fragmentate și neordonate și, în rezultat, vor fi în mare măsură ineficiente. [2]

În procesul de dezvoltare locală o importanță majoră o au domeniile de intervenție care ar trebui să fie incluse și să influențeze politica locală ca aceasta să fie una durabilă. Aceste domenii ar fi: eficiența energetică, dezvoltarea capitalului uman, suportul pentru domeniul de afaceri, energia regenerabilă, transportul, cooperarea între localități, cercetarea și inovarea. [3]

Conform Declarației O.N.U. privind dreptul la dezvoltare, lansată în 1986, dezvoltarea este un proces global economic, social, cultural și politic care tinde să îmbunătățească bunăstarea tuturor oamenilor pe baza participării lor libere și active la dezvoltarea și distribuirea corectă a rezultatelor. În articolul 2 al acestei Declarații este subliniat faptul că omul este subiectul dezvoltării și ar trebui să fie participant activ și beneficiar al dreptului la dezvoltare. [3]

Astfel, menționăm faptul că autoritățile locale trebuie să prioritizeze activitățile sale. Precum vectorul nostru este integrarea europeană, acesta poate fi realizat numai cu ajutorul unor colectivități locale dezvoltate sau acesta este și un obiectiv în procesul de descentralizare, adică descentralizare prin dezvoltare.

Conchidem afirmând că un sistem de administrație publică locală modern și eficient, cu o guvernare locală puternică și capabilă să contribuie efectiv și în mod autonom la dezvoltarea social-economică a comunităților și a țării, reprezintă unul din elementele principale ale unei societăți democratice, europene și prospere. Nicio reformă și nicio strategie, niciun program național de dezvoltare a țării, niciun program de guvernare, cât de bun ar fi, nu va putea fi implementat efectiv fără ca să existe capacități administrative, umane și financiare suficiente la nivel de administrație publică locală. Iar experiența de mai bine de 20 de ani a Republicii Moldova și lipsa de progrese importante în domeniul dezvoltării social-economice a comunităților locale și a țării în întregime demonstrează foarte clar acest fapt.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, în vigoare pentru Republica Moldova din 01.02.1998, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07.1998.
2. Ghid. Programul de formare continuă „Planificare strategică integrată la nivel local și regional”, Chișinău, 2013.
3. Culegere de articole. Instrumente pentru dezvoltarea locală și regională. Chișinău, 2013.
4. Politica regională a Uniunii Europene, o sursă de inspirație pentru țările din afara UE? Aplicarea principiilor, împărtășirea lecțiilor învățate, schimbul de experiență, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2009.

MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Cristina BEJENARU,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Pilot-projects initiated by GIZ and Regional Development Agencies establish significant public services and allow people access to quality public services. Therefore, the National Regional Development Strategy is the main pillar in the development of medium duration. For local and regional modernization, local authorities should prepare, develop and harmonize relevant policies and strategies, implement interregional cooperation patterns, emerging from existing realities and adjusted to specific conditions of each community.

Proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova” s-a instituit bazându-se pe rezultatele negocierilor bilaterale dintre Guvernul Republicii Moldova și cel al Germaniei în noiembrie 2009. Durata proiectului este de 7 ani și este divizat în 2 faze: ianuarie 2010 - decembrie 2014 și ianuarie 2015 - decembrie 2016.

Partenerul instituțional în cadrul acestui proiect este Ministerul Dezvoltării Regionale și al Construcțiilor al Republicii Moldova. În acest mod, Republicii Moldova a devenit un partener important în programele de cooperare internațională ale Germaniei, prin intermediul GIZ (Agenția de cooperare internațională a Germaniei).

Scopul acestui proiect îl constituie îmbunătățirea accesului cetățenilor Republicii Moldova la serviciile publice locale mai bune în orașe și raioane, iar extinderea parteneriatului constă în acordarea sprijinului suplimentar în concordanță cu actualul Program de activitate al Guvernului Republicii Moldova și documentele strategice relevante.

Acordarea sprijinului se efectuează pe 2 arii de intervenție:

Aria de intervenție I

• Modernizarea serviciilor publice locale

Aria de intervenție II

• Planificare și programare regională

Proiectul GIZ sprijină extinderea și modernizarea serviciilor publice locale pe trei domenii de referință: apă și salitație, eficiență energetică și gestionarea deșeurilor solide. În acest sens, a fost inițiată implementarea unei serii de proiecte-pilot de care ar beneficia la nivel regional o bună parte a populației Republicii Moldova din mediul rural.

Unul dintre proiectele-pilot de succes este „**Creșterea eficienței energetice în spitalul raional din or. Orhei.**” Pentru realizarea acestui proiect, Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) a oferit sprijin la efectuarea unei evaluări comprehensibile a consumului de energie în spital și a controlului calității achizițiilor și implementării proiectului. De asemenea, a asistat managementul spitalului la creșterea capacității personalului de a gestiona corect consumul de energie. Au fost schimbate ferestrele ușilor blocului maternității, renovate rețelele de alimentare cu apă și canalizare ale blocului pediatrie și a fost instalat un sistem inteligent de monitorizare a consumului de energie.

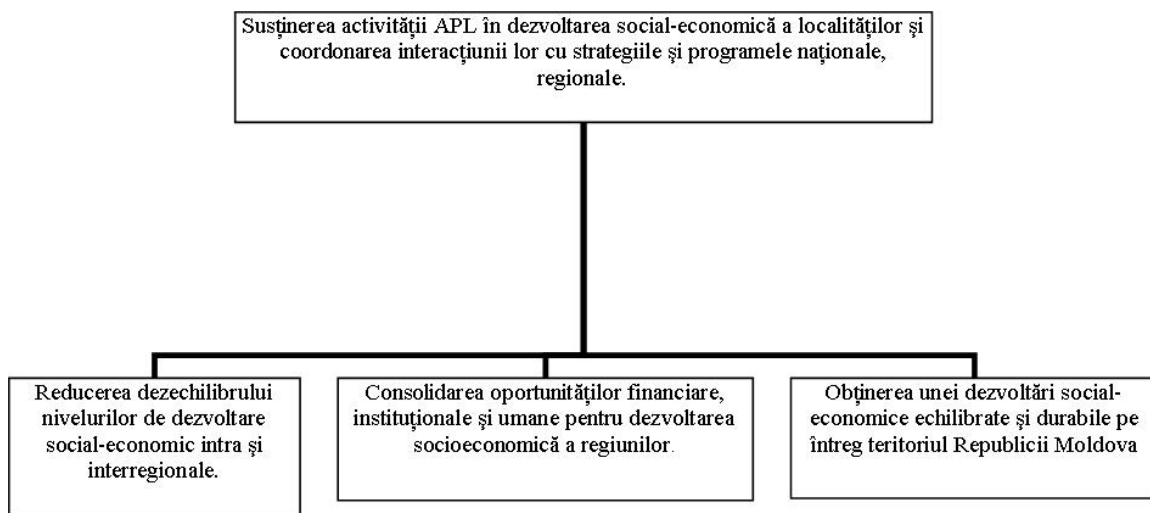
Acest proiect are un rol foarte important deoarece astfel cetățenii din localitate beneficiază de servicii medicale de calitate superioară, fără a fi nevoiți să se deplaseze la spitalele din Chișinău.

„**Aprovizionarea cu servicii de apă și canalizare a locuitorilor satului Duruitoarea Veche, raionul Rîșcani**” și „**Aprovizionarea cu apă și canalizare în satul Roșu, raionul Cahul**” sunt alte două proiecte-pilot de pe urma cărora cetățenii acestor localități beneficiază de un sistem AAP performant ce sporește nivelul calității sănătății populației.

Ca activități de bază în implementarea acestor proiecte putem enumera: crearea Comitetului Director pentru proiect, pregătirea schemelor tehnice necesare pentru aprovizionarea cu apă și canalizare și tratarea apelor, asistența la activitatea formală și operațională a prestatorului de servicii, planificarea integrată și participativă pentru apă și canalizare la nivel de raion și, desigur, construcția sistemului de alimentare cu apă și canalizare în localitate.

Un alt proiect-pilot este „**Extinderea managementului integrat de colectare și stocare a deșeurilor solide din or. Șoldănești în localitățile rurale din raioanele Șoldănești, Florești și Rezina.**” Cunoaștem cu toții starea deplorabilă a gunoiștilor existente și chiar faptul că apar tot mai multe gunoiști neautorizate, ceea ce, evident, conduce la agravarea mediului și sănătății cetățenilor din mediul rural. În aceste condiții, au fost întreprinse câteva măsuri precum pregătirea schemelor tehnice necesare pentru amenajarea depozitului sanitar, analiza economică și organizațională a prestatorului de servicii, studiul de referință al factorilor de mediu și socioeconomi care afectează gestionarea deșeurilor și asistența la activitatea formală și operațională a prestatorului de servicii.

Desigur, Republica Moldova este un stat de drept, iar orice acțiune, orice eveniment se desfășoară, exclusiv, în limitele legii. În acest context, menționăm că în implementarea acestor proiecte se ține cont de stipulările și obiectivele **Legii privind dezvoltarea regională**, care definește principalele obiective ale dezvoltării regionale:



Însă documentul de bază care reglementează și în limitele căruia se racordează orice strategie sau plan de acțiuni este **Strategia Națională de Dezvoltare Regională** (SNDR) care are ca obiective de bază crearea și funcționarea eficientă a noilor instituții de dezvoltare regională (consiliile regionale pentru dezvoltare, agențiile de dezvoltare regională), crearea parteneriatelor regionale strategice pentru gestionarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională, consolidarea capacităților Guvernului în gestionarea eficientă a programelor și proiectelor de dezvoltare regională, implementarea mecanismelor transparente și eficiente de monitorizare și evaluare a procesului de dezvoltare regională, elaborarea unui mecanism viabil, flexibil și durabil de finanțare a dezvoltării regionale, atât pentru Guvern, cât și pentru donatori.

Implementarea cu succes a SNDR presupune participarea activă a actorilor la nivel național și local, atât din sectorul public, cât și din sectorul neguvernamental, precum și coordonarea reușită a activității lor. ADR-urile vor asigura coordonarea implementării strategiei la nivelul regional, vor monitoriza și vor evalua procesul de implementare a programelor și proiectelor menite să asigure realizarea obiectivelor Strategiei în regiunile de dezvoltare și vor întreprinde măsuri de acordare a suportului informațional, metodologic și consultativ administrațiilor publice locale în vederea dezvoltării echilibrate și durabile a regiunilor.

Crearea parteneriatelor regionale strategice pentru gestionarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională contribuie la aceea ca serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe unități teritorial-administrative, sporind accesul și calitatea serviciilor prestate. În acest sens, cooperarea intercomunitară reprezintă o structură de parteneriat între autoritățile locale în vederea prestării serviciilor publice calitative și, de asemenea, este un instrument eficient pentru rezolvarea unei probleme locale importante – planificarea integrată. Planificarea integrată asigură coordonarea dintre politica dezvoltării regionale și strategiile sectoriale privind prioritățile clare și domeniile de intervenție necesare pentru o dezvoltare armonioasă a regiunilor de dezvoltare.

În concluzie, am putea menționa că proiectele-pilot inițiate cu ajutorul GIZ, al Agențiilor de dezvoltare regională conduc la îmbunătățirea considerabilă a serviciilor publice și permit accesul oamenilor la servicii publice calitative. În acest sens, Strategia națională de dezvoltare regională reprezintă pilonul principal în dezvoltarea de durată medie. Pentru modernizarea serviciilor publice locale și regionale, autoritățile publice locale trebuie să elaboreze, să dezvolte și să armonizeze politicile și strategiile relevante, să implementeze modelul de cooperare interregională ce reiese din realitățile și condițiile specifice fiecărei localități.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.
2. Strategia națională de dezvoltare regională 2013-2015.
3. <<http://serviciilocale.md/slidepageview.php?l=ro&idc=34&nod=1&t=/Proiecte-pilot&>>.

ADMINISTRAREA SISTEMULUI DE SIGURANȚĂ RUTIERĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA: OBIECTUL ȘI SUBIECȚII

Gheorghe BOTNARIUC,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Socio-technical complex traffic allows different perception of it as an object of management of road safety. This is clearly illustrated in the literature by various definitions of the concept of traffic. The differences are based on the correlation between the technical and social phenomenon characteristic nominee. According to this criterion approaches, conditioning may be several categories: mechanical, mechanical, social and socio-legal.

Traficul rutier ca obiect al administrării sociale este o activitate a mai multor persoane care îndeplinesc roluri sociale de conducători, pietoni, pasageri. Aceste activități individuale necesită a fi ordonate și coordonate pentru a atinge rezultatul scontat în traficul rutier – transportarea de mărfuri și persoane cu cheltuieli minime de timp și resurse. Realizarea acestui rezultat reprezintă scopul administrării traficului rutier. Factorul principal care cauzează creșterea costurilor în transporturile rutiere, comparativ cu minimele necesare în condiții ideale, este periclitarea traficului din cauza accidentelor rutiere.

Pentru a identifica conținutul specific al factorilor care determină fiabilitatea participanților la traficul rutier este oportun ca el să fie prezentat ca un sistem sociotehnic autonom. La intrare în sistem este prezentă sarcina de transportare în calitate de pasageri, pietoni și marfă care trebuie să fie mutată pe anumite căi și mijloacele necesare pentru efectuarea acestui lucru – rețeaua de drumuri, vehiculele și conducătorii. La ieșire din sistem, ca rezultat al funcționării sale, pot fi, în primul rând, transportarea efectuată, în al doilea – cheltuielile de timp și resurse materiale, în al treilea rând – pagubele sociale și materiale cauzate de accidentele rutiere. Posibilitățile obiectului administrării, întru realizarea obiectivului administrării – efectuarea transportării cu un cost și prejudiciu minim sunt limitate de impactul, în primul rând, asupra intrării în sistem, în al doilea, asupra activității participanților la trafic care se rezumă la adoptarea și aplicarea deciziilor privind regimurile de circulație.

Natura sociotehnică complexă a traficului rutier indică asupra faptului că scopul administrării acestuia poate fi atins în diferite moduri. În același timp, indiferent de modul în care este realizată administrarea, ea reprezintă întotdeauna un proces cu o anumită structură. Evidențiind necesitatea administrării traficului rutier, ca singurul mod posibil de garantare a siguranței acestuia, marcăm caracterul neuniform și complex al noțiunilor *administrare* și *organizare*. Ele sunt, în mare măsură, identice, dar cu toate acestea nu sunt echivalente. Organizarea este adesea definită ca administrare, iar administrarea ca organizare. Într-adevăr, administrarea socială are drept scop să aducă ceva în stare de ordine. Din aceste considerente, ea are un conținut organizațional. Anume prin organizare, prin punerea în aplicare a diferitelor instrumente și tehnici pentru atingerea acestei stări, este realizată administrarea.

Natura sociotehnică complexă a traficului rutier face posibilă percepția diferită a acestuia ca obiect al administrării. Acest lucru este, în mod clar, ilustrat în literatura de specialitate prin definițiile conceptului de **trafic rutier**. Diferențele sunt bazate pe coraportul dintre elementele tehnice și sociale caracteristice fenomenului nominalizat. Potrivit acestui criteriu abordările, condiționat, pot fi împărțite în trei grupe.

Prima grupă cuprinde definițiile în care domină interpretarea mecanică. Traficul rutier constă în mișcarea vehiculelor și a fluxurilor de transport și este rezultatul unei interacțiuni complexe a factorilor: conducător – vehicul – drum – mediu. [1]

O abordare similară, deși cu înclinație socială, se conține în definiția lui Klinkovstein care explică acest proces în modul următor: pe drumuri funcționează un sistem sociotehnic complex, compus dintr-o multitudine de pietoni, vehicule conduse de persoane, definit trafic rutier. [2]

A doua grupă include definiții, autorii cărora se axează pe interpretarea mecanică dar, totodată, consideră necesar să specifice și unele elemente sociale referitoare la reglementarea juridică a traficului rutier. Traficul rutier reprezintă deplasarea vehiculelor pe drumuri, constată V. V. Lukianov, în care acțiunile participanților – conducători, pietoni, pasageri sunt reglementate de anumite reguli.[3] Trebuie de notat că Lukianov leagă apariția și existența traficului rutier cu necesitatea vitală de transportare a pasagerilor și mărfurilor, însă n-a considerat această legă-

tură ca un element semnificativ al traficului rutier, după cum a subliniat K. Șahrimanean precum că „traficul rutier reprezintă deplasarea pasagerilor și bunurilor cu ajutorul vehiculelor, precum și a persoanelor în afara acestora, pe drumuri, reglementată de norme juridice speciale, administrate de autorități publice, care se desfășoară în condiții de risc permanent de a fi întrerupt acest proces” Această definiție include scopul bine determinat al vehiculelor și apariția circumstanțelor care periclitează traficul – existența riscurilor. Dar, cu toate acestea, accentul de bază este plasat pe interpretarea mecanică.

O abordare diferită în structurarea conceptului de **trafic rutier** conțin studiile în care elementul de bază este considerată activitatea umană. Considerând traficul rutier ca obiect al reglementării juridice, R. I. Denisov afirmă că „ansamblul de relații sociale care apar în legătură cu necesitatea de transportare a pasagerilor și bunurilor și pregătirea către acest proces.” [4] Fiecare punct de vedere are dreptul la existență, dacă au fost respectate toate cerințele formale în procesul definirii lui.

Teoria administrației publice determină că fiabilitatea persoanei, în lucrul cu mașina modernă, este asigurată dacă caracteristicile ei corespund atenției, memoriei, parametrilor mișcării umane. De aici rezultă importanța abilităților și caracteristicilor umane pentru crearea mașinilor și mecanismelor. [5] Acest principiu este aplicabil pentru aspectul tehnologic al participării la trafic. Eficacitatea influenței organizatorice asupra comportamentului participanților la trafic depinde de nivelul de corespundere a regimurilor tehnologice stabilite pentru ei necesităților și intereselor care i-au determinat la această participare. Caracterul adecvat al impactului administrării și caracteristicile obiectului administrat se verifică prin stabilirea legăturii adverse între obiectul și subiectul de administrare. Informația completă, în procesul de administrare, se obține în cadrul controlului executării deciziei prin evaluarea activității obiectului administrat, acuratețea și limitele executării deciziilor administrative, precum și calitatea acestora. [6] Precum rezultă din Legea nr. 131-XVI din 07 iunie 2007 *privind siguranța traficului rutier*, organizarea traficului este examinată în afara strategiei de administrare a acestui proces. Mai mult ca atât, administrarea traficului se reduce la organizarea acestuia exprimată prin dirijarea cu obiectele semaforice, indicatoarele rutiere etc. Prin urmare, controlul ca etapă a administrării sociale, de facto, nu reprezintă o etapă integrantă a procesului de administrare, indisolubil legată cu etapa anterioară de organizare a traficului rutier, dar este considerat un instrument pentru identificarea și suprimarea abaterilor de la regimurile de circulație stabilite. Acesta este cel mai mare neajuns al interpretării mecanice a conceptului de **trafic rutier**. Interpretarea tehnico-tehnologică a conceptului nominalizat permite extinderea semnificativă a gamei de influențe asupra procesului. Motivul constă în faptul că definiția conceptului de **siguranța traficului rutier** recunoaște ca instrumente și tehnici pentru garantarea acesteia, toate activitățile orientate la pregătirea procesului de transportare în ansamblu, rezultatele cărora influențează conținutul și calitatea operațiilor tehnologice legate de participarea la traficul rutier precum și calitatea rezolvării conflictului „viteză-pericol.” Organizarea traficului rutier, constată **V. V. Lukianov**, este activitatea orientată spre asigurarea vitezei maxime posibile pentru deplasarea în siguranță, care include formarea profesională și educația participanților, modernizarea vehiculelor, îmbunătățirea condițiilor rutiere, reglementarea circulației, supravegherea respectării regulilor de circulație.” [7] Noțiunea de *reglare a circulației rutiere*, propusă de **V. V. Lukianov**, esența căreia este a interzice, a recomanda conducătorilor, pietonilor, pasagerilor, a-i obliga să efectueze anumite acțiuni în scopul respectării regimurilor de circulație, întru garantarea siguranței, nu poate fi tratat ca un ansamblu exhaustiv de acțiuni și procese asupra comportamentului participanților la trafic. Complexul de măsuri enumerate este necesar pentru organizarea traficului rutier și a procesului de transportare, însă el include parțial modalități de influență asupra acțiunilor participanților la trafic.

Sub alt aspect este evaluată situația în definiția *organizarea traficului rutier* când acesta este recunoscut ca un ansamblu de relații sociale. În această abordare, procesul este o comunitate socială existentă, compusă dintr-un grup de indivizi, distinctă printr-o integritate relativă care evoluează ca subiect al acțiunii, al comportării sociale. [8]

Printre diversele instituții care asigură o influență cu caracter organizatoric asupra societății, un loc special aparține dreptului. Actualmente, în condițiile evoluției procesului de automobilizare, încă domină punctul de vedere, potrivit căruia a garanta siguranța traficului rutier înseamnă a reduce numărul accidentelor rutiere, persoanelor decedate și traumatizate. [9] În raport cu participării la trafic, este indispensabilă cu drepturile lor constituționale, la viață, sănătate și condiții de muncă în siguranță. Luând în considerație nivelul înalt al traumatismului rutier, rămâne incontestabilă importanța socială a protejării acestor drepturi. Dar, se limitează doar la aceste drepturi interesele vitale ale persoanelor antrenate în traficul rutier ? Dacă înțelegem siguranța traficului rutier ca o stare ce reflectă protecția intereselor vitale care includ drepturile și libertățile lor, atunci în conținutul ei urmează a fi inclusă și protecția interesului la realizarea necesității personale la deplasare. Având în vedere amplexarea traficului rutier, protecția acestui drept are o importanță socială și națională. Prin urmare, necesitatea rectificării este dictată de doi factori. În primul rând, pentru că numărul accidentelor rutiere soldate doar cu pagube materiale depășește substanțial numărul accidentelor soldate cu victime. Deoarece ele nu sunt incluse în evidența statistică de stat, nu este evaluat prejudiciul provocat de periclitările traficului cu prejudicierea intereselor sociale și economice ale altor participanți la trafic legate de deplasare, precum și de deteriorarea vehiculelor, bunurilor, instalațiilor rutiere. De aici rezultă subestimarea importanței frecvenței accidentelor rutiere.

În al doilea rând, se reduce semnificativ volumul informației, în baza căreia urmează să fie desfășurate măsuri preventiv-profilactice. Evaluarea retrospectivă a gradului de siguranță a traficului rutier bazată pe numărul de accidente înregistrate nu permite, din lipsa coerenței traficului rutier, obținerea informației depline cu privire la riscurile acestuia în timp real, fapt care reduce semnificativ eficiența măsurilor preventiv-profilactice desfășurate.

Astfel, rezultatele analizei diverselor aspecte ale proceselor de administrare și organizare a traficului rutier servesc temei pentru a face următoarea concluzie: esența acestor procese constă în organizarea traficului rutier în așa mod încât să fie asigurate: minimalizarea probabilității periclitării circulației vehiculelor și pietonilor, pierderilor de timp și cheltuielilor materiale, precum și legalitatea în procesul transportării pasagerilor și bunurilor. Ca instrumente pentru realizarea acestui obiectiv, poate fi recunoscute, stabilirea:

- a) sistemului de admitere la traficul rutier a conducătorilor de vehicule;
- b) sistemelor de informare a participanților la trafic despre condițiile rutiere și reglementările privind acțiunile acestora în aceste condiții;
- c) controlului asupra acțiunilor participanților la trafic și a stării obiectelor tehnice de sistematizare a circulației vehiculelor și pietonilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Васильев А. П., Фримштейн М. И. Управление движением на автомобильных дорогах.- М.: Транспорт, 1979.
2. Клиновштейн Г. И., Афанасьев М. Б. Организация дорожного движения.- М.: Транс-порт, 1992.
3. Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения.- М.: Транспорт, 1983.
4. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения.- М.: ВНИИ МВД СССР, 1982.
5. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977.
6. Игнатов Л. Н. Социальные аспекты автоматизации управления, 1987.
7. Краткий словарь по социологии.- М.: Политиздат, 1989.

UNELE ASPECTE BIBLIOGRAFICE GENERALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN BASARABIA ÎN PERIOADA INTERBELICĂ

Valentina HOMIȚCHI,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SOMMAIRE

En subissant, la domination étrangère périodique, la population de la Bessarabie a été confronté à la perte de ses valeurs fondamentales, formées et cristallisées au cours des siècles. Dans l'histoire de la Bessarabie, s'ouvre une nouvelle page, la privatisation et l'aliénation de la langue ancestrale du peuple, par des soldats qui ont défendu leur nation et leur terre.

Aflându-se periodic sub dominație străină, populația Basarabiei a fost pusă în situația de a și pierde valorile sale principale, formate și cristalizate pe parcursul secolelor. În istoria Basarabiei, se deschide o pagină nouă, cea a deetatării și înstrăinării poporului de limba strămoșilor, de oștenii care își apărau neamul și pământul.

În continuare ne vom opri asupra unor aspecte bibliografice generale privind administrația publică centrală din Basarabia în perioada interbelică, pentru a vedea care sunt modurile de formare a instituțiilor administrației publice basarabene și funcționalitatea lor.

Ca urmare a întâmplărilor din anul 1917, în urma primului război mondial (1914-1918) și dezastrului ce cuprinsese Rusia, revoluției burghezo-democratice din februarie 1917, Republica Moldova de acum, Basarabia trecea prin perioada de conștientizare a naționalizării basarabenilor, trezită încă de la prima revoluție rusă, care a avut loc în anii 1905-1907, perioadă în care s-a permis crearea societăților cultural-iluministe, a partidelor politice, editarea ziarelor în limba maternă și, nu în ultim rând, formarea administrației publice în Basarabia interbelică. [9]

O contribuție deosebită la definitivarea și materializarea ideii autonomiei Basarabiei a adus-o Partidul Național Moldovenesc, fondat în aprilie 1917, sub președinția lui Vasile Stroiescu. Principalele prerogative stipulate în programul acestui partid erau următoarele: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic și cultural; alegerea puterii supreme în ținut – Sfatul Țării; introducerea limbii materne a populației de bază ca limbă oficială atât în administrație și în justiție, cât și ca limbă de predare în școli și în serviciul religios.” [4] Toate aceste prerogative erau susținute de către populație, fiind implementate în viață prin diverse activități desfășurate.

La 20 octombrie 1917, la Chișinău, a fost convocat Congresul I al militarilor moldoveni, la care au participat și peste 300 de delegați civili, reprezentanți ai partidelor, organizațiilor, mișcărilor social-politice existente la acel moment în Basarabia, aducând un aport destul de semnificativ în consolidarea ideii autonomiei acesteia din urmă. [3]

Una dintre cele mai importante decizii ale acestuia a fost proclamarea autonomiei teritoriale și politice a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse. A doua decizie, la fel de importantă, a fost formarea Sfatului

Țării, ca organ suprem al puterii în ținut, 70% din mandate erau rezervate moldovenilor, iar 30% celorlalte minorități naționale conclocoitoare. În fruntea conducerii Sfatului Țării au fost aleși Ion Incuț, în calitate de președinte, și Pantelimon Halippa ca vicepreședinte. [1]

Cunoscuții doctrinari moldoveni relatează că, în urma ședinței Sfatului Țării din 29 noiembrie 1917, a fost adoptată Legea cu privire la administrarea Basarabiei, conform căreia puterea supremă în Basarabia revine Sfatului Țării, unicul organ legislativ din teritoriu.

Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali, compus din Prim-director general și șefii directoratelor: de interne; de instrucție publică; de agricultură și cadastru; de finanțe; de căi ferate, poștă, telegraf și telefoane; de război și marină; de justiție și culte; de comerț, muncă și industrie; de afaceri naționale; de control general. [8] Președintele Consiliului era confirmat în funcție de către Sfatul Țării. Anume lui îi revenea dreptul de a forma componența Consiliului Directorilor Generali. Pe lângă fiecare directorat general se constituia un Consiliu Administrativ în frunte cu Directorul general și adjuncții Directorului general, șefii de subdiviziuni ai directoratului respectiv. [9]

Aurel Simboteanu relatează în cercetarea dumnealui, că anume după proclamarea Republicii Democratice Moldovenești, în componența Republicii Federative Ruse, de la 2 decembrie 1917, acest Consiliu al Directorilor Generali a exercitat funcțiile de Guvern al Republicii Democratice Moldovenești, în frunte cu Pantelimon Erhan. [9] La 24 ianuarie, după numeroase discuții, Sfatul Țării proclamă independența cu unanimitate de voturi, inclusiv cele ale tuturor naționalităților. Astfel încât, la 27 martie 1918 Sfatul Țării a declarat Unirea Republicii Democratice Moldovenești (Basarabia) cu România. [10]

Unii doctrinari ai domeniului menționează că după Unirea din 27 martie 1918, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în 9 județe, care ulterior au fost incluse treptat în mediul politic și administrativ al Regatului Român. [2] Pe parcursul a opt luni după Unire, Basarabia a activat în regim autonom, astfel Sfatul Țării rămânea ca organ suprem al puterii din Basarabia, iar Consiliul Directorilor Generali – în calitate de Guvern al Basarabiei. Aceste două organe erau preocupate de ameliorarea situației complicate din teritoriul basarabean, ținând seama de instabilitatea internă și situația internațională.

După ședința din 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării și-a încetat existența în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei. În același timp, *Directoratele generale* au continuat să funcționeze până în aprilie 1920, când s-au întreprins măsuri de unificare a întregului sistem administrativ.

Acest proces de unificare cuprindea activități de aplicare în provinciile reîntregite a legislației naționale, de reorganizări instituționale, de adaptare a tehnicilor de administrare pornind de la noul mediu politic și administrativ-teritorial din care făcea parte și Basarabia.

În legătură cu formarea statului național unitar român, în anul 1923 s-a impus necesitatea adoptării unei noi Constituții a României, care prevedea separarea puterilor în stat, introducerea controlului constituționalității legilor, controlul legalității actelor administrative și a unor inovații privind sistemul electoral. [9] Acest fapt a influențat organizarea și funcționarea ulterioară a sistemului de administrație publică din Basarabia.

Conform Constituției din 1923, România, după forma de guvernământ, reprezenta o monarhie constituțională. Administrația publică centrală era constituită din următoarele instituții: Regele, Consiliul de miniștri, ministerele.

Unul dintre principalele ministere era cel de interne, care exercita conducerea generală a administrației țării, controlul și asigurarea ordinii și securității statului. Acest minister exercita și conducerea generală a administrației din Basarabia. [6]

În acest context, pentru Basarabia și Bucovina, în anul 1927 a fost numit un ministru de stat, purtând denumirea de Comisar superior al regiunii, cu scopul de a supraveghea și a asigura buna desfășurare a afacerilor publice în aceste regiuni. În contextul procesului de unificare administrativă, în 1929, au fost create Directoratele Ministeriale Locale, ca centre de administrare și inspecție locală. [7]

Un astfel de *Directorat Ministerial Local* a fost înființat și în Basarabia, cu sediul la Chișinău, pornind de la necesitatea soluționării operative a problemelor administrației publice locale și a necesităților populației din Basarabia, fără ca aceștia să se deplaseze la București. Directoratul întrunea următoarele servicii: justiție, instruire publică și culte, armată, agricultură, industrie și comerț, lucrări publice și construcții, muncă, sănătate și ocrotire socială. [8] Acest directorat a funcționat până în anul 1931, când a fost reorganizat în Ministeriatul Basarabiei în frunte cu un Ministru de Stat pe problemele Basarabiei, exercitând aceleași funcții ale directoratului. Prin intermediul Ministeriatului respectiv se întrețineau legăturile autorităților administrației publice din Basarabia cu Consiliul de Miniștri și cu alte organe centrale ale țării cu sediul la București. [9]

Ministeriatul Basarabiei a funcționat până în anul 1938, perioadă în care în condițiile instaurării dictaturii regale, în ținuturile formate, ca unități administrativ-teritoriale situate deasupra județelor, a fost instituită funcția de Rezident regal cu împuterniciri largi răspândite care promova politica instituțiilor centrale. [9]

În acest timp, în Basarabia, primele transformări la nivel instituțional aveau loc odată cu eliminarea atentă și lentă a componentelor vechiului sistem de administrare. [11]

Deci, în final, am putea menționa că administrarea publică centrală și locală a Basarabiei s-a modernizat în paralel cu integrarea provinciei în cadrul comun românesc, succesul modernizării fiind în directă dependență de succesul integrării, astfel punându-se accentul pe integrarea provinciei în cadrul legislativ și instituțional comun. Acest fapt a determinat un șir de trăsături specifice ale modului de trai, ale vieții sociale și economice și chiar ale evoluției culturale din Basarabia.

BIBLIOGRAFIE

1. „Cuvânt Moldovenesc,” nr. 94 din 27 octombrie 1917.
2. Istoria românilor, epoca contemporană. Chișinău-Galați, 1992.
3. Arbore Z. Dicționarul geografic al Basarabiei. București, 1904. Ediția a II-a din Chișinău, 2001.
4. Bruhis Mihail. Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940). Chișinău, 1992.
5. Ciobanu Ștefan. Basarabia. Populația, istoria, cultura. Chișinău: Editura Știința, 1992.
6. Colesnic Iurie. Basarabia necunoscută, vol. VIII. Chișinău: Editura Ulysse, 2010.
7. Matichescu Olimpiu. Istoria administrației publice românești. București, 2000.
8. Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice. Chișinău.
9. Sîmboteanu Aurel. Istoria administrației publice. Chișinău, 2008.
10. <www.victortibrigan.wordpress.com>
11. Negulescu Paul. Tratat de drept administrativ, vol. I. Tipografiile Române Unite, 1925.

AUTONOMIA FINANCIARĂ LOCALĂ ÎN ROMÂNIA

Ionel DIDEA,
profesor universitar, doctor, Facultatea de Științe Juridice și Administrative,
Universitatea din Pitești (România)

Daniela IANCU,
lector universitar, doctor, Facultatea de Științe Juridice și Administrative,
Universitatea din Pitești (România)

Andreea DRĂGHICI,
lector universitar, doctor, Facultatea de Științe Juridice și Administrative,
Universitatea din Pitești (România)

SOMMAIRE

L'autonomie financière des communautés locales assure le support matériel du fonctionnement de l'autonomie financière. Dans les Etats démocratiques, l'administration locale est fondée sur les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale, et le problème de la consolidation locale constitue une préoccupation constante pour eux.

La problématique générale de l'autonomie locale pour les Etats européens fait l'objet de la Carte européenne de l'autonomie locale, et dans la législation interne le principe a été consacré par l'actuelle loi des finances publiques locale no. 273/2006.

Autonomia financiară a comunităților locale este absolut necesară, deoarece autonomia administrativă nu ar fi posibilă fără autonomia financiară, care–i asigură suportul material al funcționării.

Există și un alt argument puternic, și anume acela, conform căruia comunitățile locale își cunosc posibilitățile proprii privind resursele bănești de proveniență publică și, mai ales, nevoile privind cheltuielile ce trebuie acoperite pentru producerea serviciilor pe plan local. [1, pag. 104]

În statele democratice, administrația locală se bazează pe principiile descentralizării și autonomiei locale, iar problema consolidării autonomiei locale constituie o preocupare constantă a acestora.

Problematica generală a autonomiei locale pentru statele europene face obiectul Cartei Europene a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985. [2] Potrivit prevederilor Cartei, [2, art. 3, alin. (1)] *prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.*

Legea administrației publice locale nr. 215/2001 [3] prevede, la articolul 3: *Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.*

Acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene și președinții acestora, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Iar la articolul 4 din Legea nr. 215/2011 se prevede că autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Aceasta privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz. [4, pag. 78]

Autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale a fost consacrată internațional prin conceptul „resurselor financiare ale autorităților administrației publice locale”. [2, art. 9]

Principiile generale [5, pag. 66] enunțate la art. 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale sunt:

1. În cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.

2. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.

3. Cel puțin, o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale.

4. Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.

5. Protejarea unităților administrativ-teritoriale cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.

6. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.

7. Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

8. În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

În legislația noastră, principiul autonomiei locale financiare nu a fost consacrat direct decât prin actuala lege a finanțelor publice locale nr. 273/2006. [6] El s-a reflectat însă indirect, în dispoziții constituționale sau în prevederi legale privind dreptul autorităților locale de a așeza și percepe impozite și taxe locale. [7, pag. 123]

Principiile enunțate de Carta europeană a autonomiei locale își găsesc, în mare măsură, corespondent în principiile procedurii bugetare enunțate de Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006. Astfel, potrivit *principiului proporționalității*, resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile autorităților administrației publice locale stabilite prin lege.

Principiul solidarității se traduce prin faptul că, prin politicile bugetare locale, se poate realiza ajutorarea unităților administrativ-teritoriale, precum și a persoanelor fizice aflate în situație de extremă dificultate, prin alocarea de sume din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local.

Din fondul de rezervă bugetară constituit în bugetul local consiliile locale, județene sau Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot aproba acordarea de ajutoare către unitățile administrativ-teritoriale aflate în situații de extremă dificultate, la cererea publică a primarilor acestor unități administrativ-teritoriale sau din proprie inițiativă.

Potrivit *principiului consultării* autoritățile administrației publice locale, prin structurile asociative ale acestora, trebuie să fie consultate asupra procesului de alocare a resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale

De asemenea, potrivit legislației financiare din România: [8, pag. 133]

- autoritățile locale au dreptul de a așeza și percepe impozite și taxe locale, așa cum rezultă din dispozițiile legii finanțelor publice locale;

- autoritățile locale au dreptul să efectueze așezarea impunerii;

- legiuitorul permite consiliilor locale să instituie și alte taxe locale, cum sunt cele pentru vizitarea muzeelor, caselor memoriale, monumentelor istorice de arhitectură și arheologice și altele asemenea.

Potrivit Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, prin buget local înțelegem *documentul în care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile unităților administrativ-teritoriale*.

Veniturile bugetare locale se constituie din:

a) venituri proprii, formate din: impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit;

b) sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat;

c) subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete;

d) donații și sponsorizări;

e) sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări.

Impozitele și taxele locale sunt, după cum urmează: [9]

a) impozitul pe clădiri;

b) impozitul pe teren;

c) taxa asupra mijloacelor de transport;

d) taxa pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor;

e) taxa pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate;

f) impozitul pe spectacole;

g) taxa hotelieră;

- h) taxe speciale;
- i) alte taxe locale.

Fundamentarea veniturilor proprii ale bugetelor locale se bazează pe constatarea, evaluarea și inventarierea materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se calculează impozitele și taxele aferente, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, precum și pe alte elemente specifice, în scopul evaluării corecte a veniturilor.

Fundamentarea, dimensionarea și repartizarea cheltuielilor bugetelor locale pe ordonatori de credite, pe destinații, respectiv pe acțiuni, activități, programe, proiecte, obiective, se efectuează în concordanță cu atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor și în interesul colectivităților locale respective.

Consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București și consiliile județene adoptă hotărâri privind impozitele și taxele locale pentru anul fiscal următor în termen de 45 de zile lucrătoare de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Guvernului de indexare a sumelor ce stau la baza calculului unor impozite și taxe locale. [9, art. 292]

Autoritatea deliberativă a administrației publice locale, la propunerea autorității executive, poate stabili cote adiționale la impozitele și taxele locale, în funcție de următoarele criterii: economice, sociale, geografice, precum și de necesitățile bugetare locale, cu excepția taxelor de timbru și a taxelor extrajudiciare de timbru prevăzute de lege.

Cotele adiționale nu pot fi mai mari de 20% față de nivelurile aprobate prin hotărârea Guvernului, iar criteriile în funcție de care acestea sunt stabilite se hotărăsc de către autoritatea deliberativă a administrației publice locale.

Cotele defalcate din impozitul pe venit. Din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, cu excepția impozitului pe veniturile din pensii, se alocă lunar, în termen de 5 zile lucrătoare de la finele lunii în care s-a încasat acest impozit, o cotă de:

- a) 41,75% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pe al căror teritoriu își desfășoară activitatea plătitorii de impozit pe venit;
- b) 11,25% la bugetul local al județului;
- c) 18,5% într-un cont distinct, deschis pe seama direcției generale a finanțelor publice județene la trezoreria municipiului reședință de județ, pentru echilibrarea bugetelor locale ale comunelor, ale orașelor și ale municipiilor, precum și a bugetului local al județului.

Pentru municipiul București cota de 71,5% din impozitul pe venit, cu excepția impozitului pe veniturile din pensii, se repartizează astfel:

- a) 20% la bugetele locale ale sectoarelor municipiului București;
- b) 44,5% la bugetul local al municipiului București;
- c) 7% într-un cont distinct, deschis pe seama Direcției Generale a Finanțelor Publice a Municipiului București la Trezoreria Municipiului București, pentru echilibrarea bugetelor locale ale sectoarelor, precum și a bugetului local al municipiului București.

Alocarea cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat. Pentru finanțarea cheltuielilor publice prevăzute la art. 6 din Legea nr. 273/2006 pentru echilibrarea bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale, prin legea bugetului de stat se aprobă sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, cu destinație specială și, respectiv, pentru echilibrarea bugetelor locale.

Sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale vor fi repartizate pe județe, potrivit următoarelor criterii:

- a) capacitatea financiară determinată pe baza impozitului pe venit încasat pe locuitor, în proporție de 70%, potrivit unei formule de calcul prevăzute de lege;
- b) suprafața județului în proporție de 30%. Sumele defalcate cu destinație specială se repartizează conform legii.

Din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, aprobate anual prin legea bugetului de stat, și din cota de 18,5% din cotele defalcate din impozitul pe venit, o cotă de 27% se alocă bugetului propriu al județului, iar diferența se repartizează pentru bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor, astfel:

- a) 80% din sumă se repartizează în două etape, prin decizia directorului direcției generale a finanțelor publice județene, în funcție de următoarele criterii: populație, suprafața din intravilanul unității administrativ-teritoriale și capacitatea financiară a unității administrativ-teritoriale;
- b) 20% din sumă se repartizează, prin hotărârea consiliului județean, pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și pentru susținerea proiectelor de infrastructură care necesită cofinanțare locală. Hotărârea consiliului județean se comunică directorului direcției generale a finanțelor publice județene, instituției prefectului și consiliilor locale din județ.

Pentru repartizarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale, direcțiile generale ale finanțelor publice județene calculează indicatorii *impozitul pe venit mediu pe locuitor/pe unitatea administrativ-teritorială* și, respectiv, *impozitul pe venit mediu pe locuitor/pe ansamblul județului*, după formulele stabilite prin lege.

Transferuri consolidabile pentru bugetele locale. Transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale se

acordă pentru investiții finanțate din împrumuturi externe la a căror realizare contribuie și Guvernul, potrivit legii, și se aprobă anual, în poziție globală, prin legea bugetului de stat.

Din bugetul de stat, din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și prin bugetele unor ordonatori principali de credite ai acestuia ori din alte bugete se pot aloca, pe bază de contract de finanțare, resurse financiare către bugetele locale pentru finanțarea integrală sau parțială a unor proiecte de dezvoltare sau sociale de interes național, județean ori local.

Stabilirea proiectelor și a unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale beneficiare se face pe baza criteriilor propuse de fiecare ordonator principal de credite al bugetului de stat și aprobate prin hotărârea Guvernului.

BIBLIOGRAFIE

1. Tudor Marian, Iancu Daniela, Drăghici Andreea. *Drept financiar*. Editura Universității din Pitești, 2009.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de România prin Legea nr. 199/17 noiembrie 1987, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 331/26 noiembrie 1997.
3. Legea administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 781 din 07.12.2001.
4. Profiroi Alina, Profiroi Marius. *Autonomia financiară a colectivităților locale din România – premisă a succesului descentralizării*. În: *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 19/2007.
5. Dogariu Eugen. *Studiu privind autonomia financiară locală în România*. În: *Revista de economie teoretică și aplicată*, vol. XVII (2010), no. 6 (547).
6. Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 618/18 iulie 2006.
7. Doina Petică Roman. *Dreptul finanțelor publice*. Sibiu: Editura Alma Mater, 2007.
8. Grăgoi Adam, Lazăr Ioan. *Drept financiar*. Cluj-Napoca: Editura Risoprint, 2008.
9. Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal al României.

EVOLUȚIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE DE SPECIALITATE ÎN PERIOADA ACTUALĂ

Tatiana TIMOFTI,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Currently, both the organizational structure and the functions of the ministries and other central public administration authorities have been constantly changing. On different stages of our state's existence, the legislator has found it necessary to regulate both organization and functioning of central public administration, as well as its interactions with other state authorities, and the expected results of their structural and functional reforms. Recently, the positions of the scholars and legislators have become closer, given the latest legislation amendments stipulate new wordings and concepts, previously used by scholars only.

Administrația publică centrală este compusă din autoritățile publice cu competență generală și de administrațiile ministeriale și neministeriale de specialitate. Autoritățile administrației publice centrale de specialitate, spre deosebire de cele cu competențe generale, sunt în putere să exercite atribuții numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate. Din acestea fac parte ministerele, alte organe centrale de specialitate, precum și ramificările teritoriale ale acestora. [9, p. 43]

Organul central al administrației publice de specialitate este o autoritate, care, fiind o parte componentă a aparatului de stat, are competență (atribuții), structură, dimensiuni teritoriale, se formează în ordinea stabilită de lege, folosește anumite metode de activitate, este imputernicit cu dreptul de a efectua în numele statului o activitate economică, social-culturală, politico-administrativă. [9] Administrația publică centrală trebuie privită prin accepțiunea că este nu numai cea care administrează problemele statului și acordă serviciile zi de zi la nivel central, dar și plasează la nivel local, în teritoriul unităților administrativ-teritoriale, servicii desconcentrate ale ministerelor, agențiilor, birourilor și serviciilor centrale. [10, p. 19]

Conform cadrului normativ existent, organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate în Republica Moldova este reglementată de Constituție, de legi, precum și de alte acte normative subordonate legii.

Potrivit art. 107 din Constituție, în Republica Moldova, ministerele sunt organe ale administrației publice de specialitate, care traduc în viață politica Guvernului și exercită, în conformitate cu legea, administrația publică în dome-

niile de activitate de care răspund. [1, art. 107, alin. (1)] Deși legislația nu prevede expres acest lucru, ministerele pot fi organizate numai în subordonarea Guvernului și numai pe baza legii. [8, p. 160]

În afară de ministere, Constituția face referire și la alte autorități administrative, care sunt responsabile de conducerea, coordonarea și exercitarea controlului în domeniul economiei și în alte domenii, care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor. Aceste categorii de autorități se înființează în temeiul legii ca autorități administrative autonome sau nemijlocit pe lângă Guvern. [8, p. 160] Astfel, „în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.” [1, art. 107, alin. (2)]

Un alt act normativ care conține prevederi importante referitor la organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate în Republica Moldova este Legea cu privire la Guvern. Potrivit legii respective, ministerele sunt organele centrale de specialitate ale statului. Ele sunt conduse de miniștri, care poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor puse în seama lor. În activitatea sa de conducere a ministerului, ministrul este asistat de unul sau de mai mulți viceministri. [2, art. 21]

Ministerele transpun în viață, în baza legilor republicii, decretelor Președintelui Republicii Moldova, politica Guvernului, hotărârile și ordonanțele lui, conduc în limitele competenței domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. Guvernul poate delega prin hotărâre unele funcții din competența sa către ministerele de domeniu. Acest drept se realizează prin adoptarea de acte normative departamentale, înregistrate în modul stabilit și publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Ministerele promovează o politică statală de cadre îndreptată spre completarea propriului aparat central și a organelor de resort cu specialiști de înaltă calificare, creează sistemul ramural de instruire continuă a cadrelor, organizează pregătirea specialiștilor cu studii superioare și medii de specialitate, asigură pregătirea cadrelor, inclusiv în străinătate. În virtutea sarcinilor, ministerele au dreptul de a face remanieri în aparatele lor prin reînnoirea contractelor de muncă sau prin atestarea funcționarilor de stat. [2, art. 21]

Potrivit art. 22, intitulat „Alte autorități administrative centrale, inspectoratele de stat, comisiile și consiliile guvernamentale,” autoritățile administrative centrale de pe lângă Guvern se formează de Parlament la propunerea Primului-ministru în scopul conducerii, coordonării activității și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii, care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor. Autoritățile administrative centrale sunt conduse de directori generali sau de directori, numiți în funcție și eliberați din funcție de Guvern. [2, art. 22]

Inspectoratele de stat se formează de către Guvern în scopul exercitării controlului asupra executării legilor republicii, a hotărârilor și a altor acte emise de Parlament, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Inspectoratele de stat sunt conduse de directori, numiți în funcție și eliberați din funcție de Guvern. Autoritățile administrative centrale și inspectoratele de stat emit, în limitele competenței lor, acte normative departamentale. [2]

Guvernul poate să creeze comisii și consilii permanente și provizorii pentru studierea unor probleme și elaborarea hotărârilor în vederea dezvoltării economiei, politicii în domeniile finanțelor, creditelor, prețurilor, valutei, circulației monetare, precum și în domeniile politicii sociale, învățământului public, culturii și din alte sfere ale vieții. Comisiile se formează din lucrători ai ministerelor, precum și din savanți și specialiști de frunte, la propunerea Primului-ministru, a prim-viceprim-ministrului sau a viceprim-ministrilor. Activitatea comisiilor și consiliilor este condusă de Primul-ministru, de miniștri sau de alte persoane, numite de Guvern. [2] Numărul și denumirea ministerelor din Republica Moldova s-au aflat în continuă schimbare.

Ulterior Legii cu privire la Guvern, au fost adoptate alte acte normative în vederea reglementării organizării și funcționării administrației publice centrale de specialitate în Republica Moldova. De exemplu, conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind optimizarea structurii organizatorice și funcționale a autorităților publice centrale de specialitate nr. 1600 din 13.12.2002, „ministerele, alte instituții și autorități ale administrației publice centrale, vor reexamina structura organizatorică și funcțională, precum și statele de personal ale aparatelor centrale și subdiviziunilor respective, în vederea optimizării și reducerii cheltuielilor de gestionare, sporirii eficienței activității lor, eliminării dublării funcțiilor.” [4, art. 2]

De asemenea, în vederea ținerii unei evidențe mai stricte a datelor despre crearea, reorganizarea și dizolvarea organelor centrale de specialitate ale administrației publice [6, anexa 1] și despre actele normative prin care au fost constituite, despre conducătorii acestora și în atribuirea numărului de identificare de stat se organizează evidența de stat, care constă în înscrierea în Registrul de stat al unităților de drept a datelor menționate mai sus, aprobată prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale.

Evident, toate aceste încercări de îmbunătățire au avut un caracter mai mult fragmentar, motiv din care a apărut necesitatea adoptării unui act normativ care să exprime o poziție unică asupra organizării și funcționării administrației publice centrale de specialitate în condițiile noii realități și necesității de schimbare. Acest act normativ a fost Strategia de reformă a administrației publice centrale, care a stabilit, printre altele, câteva acțiuni prioritare care se referă la obiectul de cercetare a acestei lucrări, și anume:

- atribuirea clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora;
- efectuarea etapei a II-a a analizei funcționale a autorităților administrației publice la nivel central (pe orizontală), precum și a serviciilor publice descentralizate (pe verticală). [5, pct. 4.1]

În cadrul implementării Strategiei de reformă a administrației publice centrale, au fost adoptate noi acte normati-

ve. Astfel, putem menționa, de exemplu, Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea structurii-tip a regulamentului privind organizarea și funcționarea organului central de specialitate al administrației publice, potrivit căreia „ministerele, alte autorități administrative centrale și autoritățile administrative subordonate lor, la elaborarea sau modificarea regulamentelor privind organizarea și funcționarea acestora, se vor conduce de structura-tip a regulamentelor privind organizarea și funcționarea organului central de specialitate al administrației publice și autorității administrative din subordinea acestuia.” [7, pct. 2] Printre principalele prevederi referitoare la organizarea ministerelor și altor organe centrale de specialitate pot fi menționate uniformizarea prevederilor tuturor regulamentelor de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, prevăzute în:

- Capitolul II, intitulat „Misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile și drepturile organului central de specialitate al administrației publice”, care, potrivit legislației, trebuie să conțină: 1) Misiunea; 2) Funcțiile de bază; 3) Atribuțiile; 4) Drepturile și

- Capitolul III, intitulat „Organizarea activității organului central de specialitate al administrației publice”, care trebuie să conțină: 1) Conducerea; 2) Aparatul conducătorului; 3) Organul colegial (cu excepția autorității administrative din subordinea organului central de specialitate al administrației publice); 4) Structura (direcțiile generale, direcțiile, alte subdiviziuni structurale); 5) Corespondența; 6) Colaborarea în cadrul comisiilor și grupurilor de lucru. [7, pct. 2]

În scurt timp, această formă-tip a fost implementată în cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Sănătății, Ministerului Mediului etc.

Un mare aport la consolidarea sistemului actual al organelor administrației publice centrale de specialitate l-a adus Legea Republicii Moldova nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate [3], care include noi prevederi în domeniu, ce urmează a intra în vigoare din 2013, inclusiv:

- introducerea funcției de secretar de stat ca responsabil de realizarea legăturilor funcționale dintre conducerea ministerului și corpul de funcționari publici, precum și dintre subdiviziunile interne ale aparatului central al ministerului;

- noi prevederi referitoare la autoritățile administrative din subordinea ministerelor (agenții, servicii de stat și de inspectorate de stat);

- legiferarea funcțiilor de bază ale ministerelor, funcții care până în prezent nu erau evidențiate decât în doctrină - realizarea politicii de stat în domeniile încredințate, reglementarea normativ-juridică, supravegherea și controlul de stat, prestarea serviciilor publice, gestionarea sferei de competență, funcții generale;

- introducerea sintagmei „sistemul administrativ al unui minister”, reflectând misiunea acestuia, determinat în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul funcțiilor pe care le realizează ministerul sau altă autoritate administrativă centrală.

În fine, nu putem trece cu vederea nici rolul Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, care prevede următorii pași în domeniul modernizării autorităților publice centrale de specialitate:

- restructurarea ministerelor, agențiilor și altor instituții subordonate Guvernului în vederea lichidării autorităților publice cu un grad redus de eficiență, optimizării activităților funcționale și reducerii cheltuielilor administrative;

- continuarea procesului de reorganizare internă a autorităților administrative centrale în baza clarificării obiectivelor și evaluării resurselor disponibile autorității, în conformitate cu planul de dezvoltare instituțională. [11]

În concluzie, în perioada actuală în Republica Moldova s-au aflat într-o continuă evoluție atât structurile, cât și funcțiile ministerelor și altor organe centrale de specialitate. La diferite etape ale existenței statului nostru, legiuitorul a considerat necesar să reglementeze atât organizarea și funcționarea autorităților administrației publice centrale de specialitate, cât și interacțiunea acestora cu alte organe de stat, rezultatele așteptate ale reformării structurale și funcționale ale acestora, etc. Totodată, în ultimul timp putem observa și o anumită apropiere între doctrină și legiuitor, dat fiind faptul că ultimele modificări ale legislației stipulează noi sintagme și concepte, recunoscute anterior doar în doctrină, așa cum, de exemplu, este cazul legiferării funcțiilor autorităților administrației publice centrale.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 26.09.2002.
3. Legea Republicii Moldova nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 30.08.2012.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1600 din 13.12.2002 privind optimizarea structurii organizatorice și funcționale a autorităților publice centrale de specialitate // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 174-176 din 20.12.2002.
5. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2006.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1004 din 29.08.2006 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-145 din 08.09.2006.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1310 din 14.11.2006 cu privire la aprobarea structurii-tip a regu-

lamentului privind organizarea și funcționarea organului central de specialitate al administrației publice // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 181 din 24.11.2006.

8. Creangă I. *Curs de drept administrativ*. Volumul I, Chișinău: Ed. Epigraf, 2003.

9. Sîmboteanu A. *Administrația publică centrală*. Chișinău: Ed. Academiei de Administrare Publică.

10. Tatarov S. *Unele considerațiuni privind evoluția administrației publice în Republica Moldova* // Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 25 mai 2006 „Academia de Administrare Publică – Centru național de formare și perfecționare a personalului din serviciul public”, Chișinău: Ed. Academiei de Administrare Publică, 2006.

11. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare,” <<http://www.gov.md/lib.php?l=ro&idc=445>>, accesat la 06.04.2012.

PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ȘI DREPTURILE OMULUI

Marina ALBU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In spite of the fierce discussions surrounding it, the principle of subsidiarity continues to have a prominent place in the functioning of the multi-layered governance model of the European integration process. In particular, the principle determines when the EU is competent to legislate, and contributes to decisions being taken as closely as possible to the citizen. Because of its special importance, fundamental human rights are contained in special acts such as declaration of rights, fundamental laws. Such rights are granted with a special legal form and protection. The sphere of rights and fundamental freedoms includes the rights of human being, that are essential for life, liberty and individual dignity, essential rights for free development of human personality that have passed a long period of development and improvement.

Key words: subsidiarity; fundamental human rights; decentralization; integration; european community; jurisdiction; primacy of international law; implementation; principle; fundamental laws; protection; human personality.

Principiul subsidiarității este inspirat din teologia catolică, el fiind conținut în Enciclica „Quadregesimo Anno,” din 1931. Subsidiaritatea se fondează pe principiile morale ale bisericii catolice care presupun realizarea deplină a necesităților individului uman și prin aceasta – ale întregii societăți. Principiul este astfel formulat din punct de vedere teologic: „După cum nu se pot lua de la particulari, pentru a fi transferate comunității, atribuțiile de care aceștia sunt capabili să se achite din proprie inițiativă și cu mijloace proprii, tot așa s-ar comite o nedreptate, tulburându-se, în același timp, ordinea socială, dacă s-ar retrace grupărilor de ordin inferior, pentru a fi încredințate unei colectivități mai mari și cu rang superior, funcțiile pe care acestea ar fi în măsura să le realizeze.” [1, p. 86]

Ca principiu politic, subsidiaritatea vizează apropierea cât mai mult a deciziei de cetățean. Astfel, decizia în ceea ce privește realizarea propriilor interese trebuie să aparțină comunității ale cărei interese sunt în discuție, care poate să asigure cea mai eficientă soluționare. Însă același principiu justifică intervenția altor autorități atunci când eficiența acțiunii locale nu este realizată. [2, p. 169]

La alocarea de responsabilitate pentru o autoritate trebuie să se țină cont de natura sarcinii, cerințele de eficiență și economie. Considerăm că, în acest context, trebuie să punem în prim-plan nu numai eficiența furnizării de servicii publice, dar, de asemenea, și valoarea ființei umane, deoarece anume un individ este baza tuturor activităților administrației publice și, prin urmare, drepturile persoanelor trebuie să constituie în această privință cea mai mare valoare.

În dreptul internațional nu a fost formulată până în prezent o definiție uniformă a noțiunii de „drepturi fundamentale ale omului,” acest lucru se datorează complexității acestui concept. Documentele O.N.U. referitoare la drepturile omului și libertățile fundamentale precizează însă că, „prin ele se asigură omului condiții de viață, de natură să-i permită să-și dezvolte pe deplin calitățile sale intelectuale, ale conștiinței sale și să-și satisfacă cerințele spirituale.” [3, p. 2]

Unele surse bibliografice precizează că drepturile omului și libertățile fundamentale sunt „acele drepturi esențiale pentru viață, libertatea, demnitatea și dezvoltarea persoanei umane, a căror respectare universală și efectivă trebuie încurajată și promovată prin cooperarea internațională.” [4, p. 25]

În altă opinie, drepturile omului sunt considerate ca fiind acele prerogative conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale și a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural și istoric al unei anumite societăți. [5, p. 26]

La rândul său, Ion Deleanu apreciază că drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului sunt considerate astfel nu numai pentru că ele sunt consacrate și esențialmente garantate prin legea fundamentală, ci și, mai ales, pentru că ele reprezintă nucleul în jurul căruia gravitează toate celelalte drepturi subiective. [6, p. 57]

În concluzie, apreciem că drepturile fundamentale sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru

viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite și garantate prin constituție și legi. [7, p. 166]

Cu toate acestea, în conformitate cu ideile autorului polonez Victor Osiatyński, drepturile omului sunt o formă calificată a drepturilor și libertăților individuale, pentru a proteja interesele lor, atribuite fiecărei ființe umane, indiferent de naționalitate și de alte caracteristici. Ca sursă a drepturilor omului trebuie înțeles nu un sistem juridic specific creat de stat, dar legea naturală. Datorită acestui fapt, drepturile omului trebuie să fie transnaționale (primare), inalienabile și inviolabile.

Conceptul de drepturile omului se bazează pe trei argumente: în primul rând, că fiecare autoritate este limitată, iar în al doilea rând, că fiecare individ are o sferă de autonomie, în care nu are acces nicio putere, și în al treilea rând – că fiecare unitate poate solicita de la stat protejarea drepturilor. Drepturile omului sunt un tip special de drepturi. Putem afirma că acest termen are conotații axiologice.

Un drept legal există numai atunci când au fost create instrumente juridice pentru a proteja acest drept, stabilit în acte de importanță națională și internațională. Exemple de astfel de acte sunt: Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789, Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din 7 martie 1966, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, deschis pentru semnare la New York la 19 decembrie 1966, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, prevederile Constituției. Trebuie remarcat totuși că la baza constituțională pentru reglementarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului se află teza, în conformitate cu care ele nu sunt stabilite prin deciziile legiuitorului, dar sunt declarate de acesta. Ele sunt legate de demnitatea inalienabilă a omului și respectul, iar protecția lor este de datoria autorităților publice.

Nivelul de respectare a drepturilor omului depinde, de asemenea, în mare măsură de forma statului, înțeles ca structura organelor puterii de stat, mijloacele și metodele de exercitare a competențelor sale teritoriale – sistemul administrativ al statului. În regimurile totalitare și autoritare interesul individului și al societății este dominat de interesele de stat, care încearcă să controleze toate aspectele vieții sociale și personale ale cetățenilor.

Ipotezele teoretice de bază ale statului democratic de drept constituie o negare a caracteristicilor menționate mai sus. Principiile democrației provin din valorile elementare și generale acceptate de lumea civilizată, cum ar fi libertatea și toleranța. Democrația include, de asemenea, crearea condițiilor pentru o participare reală și voluntară a individului în viața publică. O democrație introduce principiul de drept și acte legislative obligatorii, menite să asigure respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. Din lista acestor principii face parte și principiul subsidiarității, ca element esențial pentru construcția sistemului, ce va garanta respectarea și protejarea drepturilor omului și civile.

Putem concluziona că drepturile omului au prioritate și superioritate în fața tuturor celorlalte drepturi. Forma de organizare a statului influențează în mod direct nivelul de respectare a drepturilor omului. Autoritățile publice ar trebui, prin urmare, să intervină în acțiunile indivizilor, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a proteja sănătatea sau viața individului, să mențină securitatea și ordinea publică.

Principiul subsidiarității ar trebui să determine legiuitorul de a interveni în afacerile locale. Chiar de cazul necesită o reglementare juridică, normele nu trebuie să vină de la legiuitorul național, dar pot fi stabilite la nivel local, luând în considerare specificul local, tradițiile, nevoile ș.a.m.d. Din conținutul acestui principiu este evident că statul ar trebui să intervină acolo unde este nevoie și invers, să nu intervină acolo unde alții pot rezolva problema mai bine și mai eficient.

Conținutul principiului subsidiarității nu urmează postulatul de pasivitate absolută a statului și lipsa de intervenție a autorităților în domeniul drepturilor omului. În contrast, organisme pasive pot afecta în mod direct nivelul de respectare a drepturilor omului.

În concluzie, conținutul principiului subsidiarității este în legătură directă cu situația drepturilor și libertăților fundamentale ale individului. Acest principiu ar trebui să aibă mai mare impact asupra poziției sale atât în dreptul privat, cât și în dreptul public. După cum am arătat mai sus, principiul subsidiarității garantează apropierea administrației publice de cetățean, el e pus în centrul tuturor activităților și acțiunilor, în același timp, principiul subsidiarității este un element din sistemul de protecție a drepturilor omului și ale cetățenilor. Cu toate acestea, considerăm că pentru respectarea și protejarea drepturilor omului, în afară de principii de guvernare, mai e nevoie de un lucru și anume: un rol foarte important în acest context trebuie să-l joace organizațiile nonguvernamentale, ale căror activități ar trebui să monitorizeze activitatea autorităților publice în acest sens.

BIBLIOGRAFIE

1. Jean-Claude Nemery, Serge Wachter. *Entre l'Europe et la descentralisation – Les institutions territoriales françaises*. Editions de l'Aube, 1993, p. 86.
2. Velișcu R. Principiul subsidiarității în dreptul comunitar. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, nr. 2 (11), 2004, p. 169.
3. *Les droits de l'homme*, Nations Unies, 1980, p. 2.
4. *Dictionnaire de la terminologie du droit international*. Paris: Sirey, 1960, p. 240.
5. Victor Duculescu. *Protecția juridică a drepturilor omului. Mijloace interne și internaționale*. București: Ed. Lumina Lex, 1998, p. 26.
6. Ion Deleanu. *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I. București, 1991, p. 57.
7. Ion Muraru. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Ed. Actami, 1998, p. 166.

MODALITĂȚI DE REALIZARE A COOPERĂRII INTERCOMUNALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Veaceslav BULAT,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The local public administration is established at the closest level to the citizens being responsible for promoting and satisfying the interests of the community it manages. In order to achieve this goal, the local public administration has the exclusive right to organize, coordinate and ensure the control of the local public services proper working. Recent studies in the area show that in most of the Moldovan villages and a large part of urban localities the public services provided are missing or unsatisfactory. The international experiences of good practices show that if local capabilities, resources and opportunities to create their own public services are lacking, inter-municipal cooperation by its forms of implementation: association, PPP, concessions, public procurement are practical and safe ways of creating and development of public services.

În spiritul principiilor enunțate în Carta Europeană a Autonomiei Locale și în Constituție, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare [1; 2; 3], autoritățile publice locale au competența exclusivă privind organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de interes local. Studiile de cercetare [5; 6; 7] realizate recent atestă o situație nesatisfăcătoare pentru majoritatea absolută a serviciilor publice prestate la nivel local.

Astfel, serviciile de *planificare urbană* sunt lipsă în localitățile urbane și rurale, cu excepția orașelor mari care au peste 20 mii de locuitori. În aceeași situație se află și serviciul public *gestionarea spațiilor verzi de interes local*. Cu excepția orașelor mari, acțiuni de gestionare a spațiilor verzi în localitățile urbane mici și cele rurale se desfășoară sporadic. În doar circa 13% din localități sunt create și funcționează operatori de salubritate care prestează servicii de *colectare, transportare și gestionare a deșeurilor menajere*.

Referitor la serviciul de distribuire a apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale, datele statistice oficiale indică asupra faptului că, doar 55% din localitățile rurale dispun de sisteme centralizate de apeduct și doar în fiecare a zecea localitate acest serviciu este gestionat de către un operator specializat. Mai mult, doar 24% din sate dispun de elemente de sisteme de canalizare. Serviciul public de iluminare a străzilor este lipsă în sate cu unele mici excepții. Doar circa 30% din străzile orașelor sunt iluminate și gestionate de operatori specializați. Cu mici excepții, astfel de servicii precum construcția și întreținerea drumurilor locale, transportul public local, amenajarea și întreținerea cimitirelor, activitățile culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, organizarea serviciilor anti-incendiarie sau organizarea activităților culturale sunt lipsă la nivel local.

Datorită unor factori obiectivi și subiectivi, la nivel local există probleme majore în furnizarea serviciilor publice, în mod special pentru localitățile mici, ceea ce este o deviere de la responsabilitățile stabilite de prevederile legale. [1, art. 4]

Din experiența țărilor care au trecut prin reforme administrative, putem identifica mai multe forme și modalități prin care se pot dezvolta serviciile publice. Unele mai dezvoltate și formalizate, respectiv costisitoare, altele mai simple. Una dintre aceste forme este **cooperarea intercomunală (CIC)**. În multiple discursuri se menționează că la moment, în Republica Moldova nu este posibil de a realiza CIC, prevederile legislative fiind considerate principalul impediment. Analiza mai minuțioasă atestă că legislația în vigoare și exemplele de bune practici oferă posibilități pentru a soluționa această problemă, deși pentru unele aspecte mai sunt necesare intervenții ale legislativului.

CIC reprezintă un instrument la îndemâna administrației publice locale prin care se pot furniza *în comun, prin asociere* servicii publice aflate în propria responsabilitate. Fiind o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice locale care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora, CIC atrage atenția datorită avantajelor evidente pe care le oferă domeniilor multiple de aplicabilitate, formelor diverse de manifestare, subiecților implicați, costurilor, impactului, dar și efectelor pe care le are. [6]

Principalele trăsături caracteristice specifice CIC sunt: formă stabilă în timp, care are la bază un anumit obiect al cooperării, înscris într-un acord/înțelegere, prin care sunt stabilite domeniul, forma, scopul și beneficiile, rezultatele ce vor fi obținute sau este creată o structură instituțională. Prin cooperare, comunitățile partenere reușesc să realizeze beneficii mutuale pe care nu le-ar putea realiza dacă ar lucra în mod individual.

Legea privind administrația publică locală stabilește că Consiliile locale și raionale „*decid, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public,*

pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.” [2] Modalitatea, forma și procedura de asociere nu sunt clar stabilite. Respectiv, primul pas în lansarea unor inițiative de cooperare sunt asocierile pe bază de Acord care formalizează relațiile și perspectiva de cooperare.

De asemenea, în legislație lipsesc, deocamdată, prevederile care ar reglementa modul de constituire a unor forme instituționale de cooperare. Cea mai apreciată formă instituțională ar fi întreprinderea intercomunală. Astfel de formă, deocamdată, nu există, dar soluțiile oferite de legislație pentru constituirea unor întreprinderi comerciale de tip societăți pe acțiuni sau societăți cu răspundere limitată ar constitui o modalitate de instituționalizare a relațiilor de cooperare. Dacă aceste forme nu sunt agreate din cauza complexității funcționării și responsabilității, se poate evolua către aceste forme prin alte instrumente.

Dacă în localitățile rurale lipsesc capacități și resurse pentru a crea servicii proprii, o modalitate de dezvoltare este extinderea serviciilor existente din localitățile urbane în localitățile adiacente având la bază principiile CIC și achizițiile publice în calitate de instrument. În condițiile actuale, achizițiile publice de servicii pot reprezenta o modalitate tranzitorie către forme instituționale de cooperare care pot contribui la asigurarea cu servicii publice a locuitorilor localităților unde aceste servicii lipsesc sau sunt prestate la nivel nesatisfăcător.

Achiziția publică presupune într-o primă fază identificarea nevoilor, formularea unor idei de proiecte care să răspundă acestor nevoi, prioritizarea și selecția proiectelor ce urmează a fi implementate, elaborarea analizei cost-beneficiu, estimarea bugetului și a costurilor, a riscurilor și timpului necesar implementării proiectului. Aceste activități sunt similare și CIC.

Activitățile într-o primă etapă inițială sunt urmate de stabilirea obiectelor contractelor de achiziție publică și a procedurilor ce urmează a fi aplicate pentru atribuirea acestora. Achizițiile se încheie cu selectarea operatorilor câștigători, semnarea contractelor, realizarea lor, monitorizarea și evaluarea.

În acest fel, achizițiile publice reprezintă un segment din procedura de implementare a altor forme de prestare a serviciilor publice, o formă preinstituțională sau neinstituționalizată a CIC.

Diferențele sunt minime, fiind determinate de termenul și etapele procedurale. În rest, achizițiile sunt parte integrantă a implementării acestei forme de cooperare cuprinzând astfel de etape ca identificarea necesităților de servicii, crearea unui grup de lucru, organizarea concursului, utilizarea unei anumite documentații standard, respectarea procedurii de atribuire, desemnarea operatorului câștigător și încheierea contractului sub regim de drept public.

Procedurile ce trebuie urmate pentru a asigura prestarea de servicii pe principii CIC în bază de achiziții publice sunt bine determinate și au reglementarea juridică necesară.

Pentru a identifica necesitățile de servicii, prin dispoziția primarului, este necesar să fie constituit un grup de lucru. [4] Grupul de lucru se constituie din funcționari și specialiști ai primăriei, consilieri, dar și alți factori de interes. Grupuri de lucru pot fi câteva, în funcție de obiectul de interes al cooperării. De regulă, grupul de lucru este responsabil de activitățile specifice ce se derulează în această etapă: identificarea nevoilor, planificarea activităților și pregătirea documentației necesare. La această etapă se utilizează metode tradiționale: arborele problemelor, analiza SWOT, analiza cost-beneficiu, studii de fezabilitate. În funcție de rezultate, se selectează proiectele ce urmează a fi demarate. Odată selectate, are loc planificarea realizării proiectelor, fiind descrise activitățile derulate, rezultatele așteptate, bugetul aferent și planul de implementare.

În cadrul acestei etape este foarte importantă determinarea valorii proiectelor. De rezultatul estimării corecte a costurilor depinde nu numai procedura care va fi aleasă pentru atribuirea contractului, dar și implementarea ulterioară a activităților proiectului.

Art. 33, alin. (1) și (2) al Legii privind achizițiile publice stabilesc procedurile de atribuire a contractelor. „Procedura de bază de atribuire a contractului de achiziții publice este licitația deschisă. Alte proceduri de achiziție pot fi folosite numai în condițiile expres stabilite de lege.” [4]

Ținând cont de aceste prevederi, alegerea procedurii de atribuire este determinată de câteva elemente. Primul dintre ele este *necesitatea sau oportunitatea achiziționării de servicii*, în funcție de trebuințele obiective. Odată stabilită necesitatea serviciului și identificat obiectul contractului, trebuie elaborat caietul de sarcini, care constituie partea centrală a documentației standard. Obiectul concret al contractului și modul de îndeplinire al acestuia se determină pe parcursul derulării negocierilor/dialogului cu candidații. În acest caz se apelează la procedurile: dialog competitiv, procedură negociată, achiziție dintr-o singură sursă.

Valoarea estimată a contractului este unul dintre elementele determinante ale tipului de procedură de atribuire selectată. Conform prevederilor art. 2, alin. (1) al Legii privind achizițiile publice, în categoria „contracte de achiziții publice întră contractele ale căror valoare estimativă, fără TVA, este egală sau mai mare decât: a) pentru contractele de bunuri și servicii – 40 000 de lei; b) pentru contractele de lucrări – 50 000 de lei.” [4]

Proceduri specifice se aplică pentru contractele a căror valoare estimativă pentru bunuri și servicii este mai mică de 200 de mii de lei, iar pentru lucrări este mai mică de un milion de lei.

La aceste proceduri se adaugă achizițiile directe, care, în sensul Legii privind achizițiile publice, nu constituie procedură de achiziție publică, ci o modalitate specifică de achiziționare de bunuri, servicii și lucrări de valoare estimată scăzută, sub următoarele praguri: pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – 40 000 de lei și pentru contractele de achiziții publice de lucrări – 50 de mii de lei.

Studiile de fezabilitate elaborate recent [10, 11, 12] privind serviciile de salubritate, de aprovizionare cu apă po-

tabilă și canalizare sau iluminat public atestă că costurile necesare a fi acoperite din banii publici pentru prestarea serviciilor menționate se încadrează în categoria de achiziții directe sau, dacă localitățile sunt mai mari (peste 5 mii de locuitori), se încadrează în categoria de achiziții cu procedură de atribuire prin cerere ofertă de preț.

Conform acestor proceduri, atribuirea contractelor de achiziție se poate face direct sau se atribuie companiilor care au fost selectate câștigătoare, chiar dacă la licitație a participat doar o singură companie. Pentru siguranță este recomandată publicarea anunțului privind desfășurarea licitației în Buletinul Achizițiilor Publice și pe pagina web a Agenției Achizițiilor Publice.

În acest sens, sunt create premisele necesare încât întreprinderile municipale care activează în orașe sau în unele localități rurale mai mari să-și poată extinde serviciul în alte 8-10 localități adiacente. Dacă această procedură este precedată de încheierea unui Acord CIC, se pot asigura condițiile propice pentru ca toate aceste localități să beneficieze de noi servicii prin CIC.

Alte elemente care se vor lua în considerație aplicând această modalitate sunt: (a) „selectarea ofertei cele mai avantajoase economic” [4] și aici este cazul de a realiza o analiză economică profundă a potențialilor operatori economici din regiune; (b) modalitatea de contractare a serviciilor de către beneficiarii finali și de achitare pentru serviciile prestate, ori de aceste elemente depinde costul total al serviciilor contractate. Este necesar ca o bună parte din costuri să fie suportate direct de beneficiari, în acest fel aceste costuri nu vor influența desfășurarea achizițiilor; (c) încheierea contractului se realizează după procedura stabilită de lege.

Dezvoltarea instituțională ulterioară a CIC pe bază de acord, utilizând achizițiile publice, poate avea loc prin forme mai complexe, cum ar fi: parteneriatele publice private sau concesionarea serviciilor care este un alt obiect de studiu.

Concluzii. Datorită unor factori obiectivi și subiectivi, în prezent, în Republica Moldova, la nivel local există probleme majore în furnizarea serviciilor publice. Unitățile administrativ-teritoriale mici, cu potențial și capacități limitate, asigură cu greu prestarea unui număr minim de servicii publice, care sunt scumpe, cu un nivel de eficiență și de performanță scăzut și de calitate nesatisfăcătoare. Legislația în vigoare stabilește însă și deschide anumite oportunități pentru a soluționa problema prestării unor servicii publice de calitate. Achizițiile publice reprezintă un segment intrinsec din procedura de implementare a acestor forme de prestare a serviciilor publice, iar combinate cu elemente instituționale (nereglementate, deocamdată) pot asigura o formă neinstituționalizată a acordurilor CIC. Pe termen mediu și lung însă, în contextul reformelor de descentralizare, se vor cere realizarea de acțiuni care ar consolida cadrul legal și ar stabili noi reglementări de îmbunătățire a formelor instituționale. Cea mai relevantă ar fi Legea cu privire la cooperarea intercomunală.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007;
2. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007; art. 14, alin. q) și art. 43, alin. t).
3. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/49 din 07.02.2003;
4. Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-111/470 din 27.07.2007; art. 13, alin. (1), lit. a), Art. 14, alin. (1), litera a). Art. 45, litera c).
5. Bostan G. și alții. *Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova*. Chișinău: P.N.U.D., 2011.
6. Bulat V. *Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova*. În: *Materialele conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice”*, Chișinău: A.A.P., 2012, p. 39.
7. Malcoci L. *Studiul serviciilor publice locale*. Chișinău: Elan Poligraf, 2008.
8. Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova*. Chișinău: P.N.U.D., 2010.
9. Popa V., Bulat V. *Studiu de evaluare a capacităților administrative ale autorităților publice locale*. Chișinău: P.N.U.D., 2010.
10. Studiu de Analiză Diagnostic la Î.M. „Regia Apă Șoldănești” // Proiectul „Modernizarea serviciilor comunale în or. Șoldănești”, G.I.Z., 2012.
11. Studiu de fezabilitate „Crearea Serviciului Intercomunitar de salubritate în localitățile din zona adiacentă or. Telenеști”, P.N.U.D., 2013.
12. Studiu de fezabilitate „Extinderea sistemului integrat de management a deșeurilor solide al orașului Șoldănești în 7 localități din raioanele Șoldănești și Rezina, amplasate în bazinul râului Ciorna.”

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR COMUNITARE DE UTILITĂȚI PUBLICE ÎN ROMÂNIA

Nicolae Viorel TRIF,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Alina Florentina CUCOȘ,
doctorandă, Universitatea „Dunărea de Jos” Galați, România

SUMMARY

The public utilities services have been recently regulated in Romania, proclaiming their judicial frame. This legal setup is the main source that defines and separates these services in connection with the other services of general interest. The way the community services for public utilities are organized and work depends upon certain legal requirements, which have been adopted according to the legislation functioning in other states of the European Union; in fact, being aligned to the community acquis for these specific services has been one of the conditions Romania agreed upon when having become a member of the European Union.

Abolirea regimului comunist în decembrie 1989 și parcurgerea primilor pași spre democratizarea României, a făcut necesară regândirea profundă a sistemului administrației publice centrale și locale, în acord cu principiile de organizare și funcționare proprii statelor democratice. Reforma administrativă care a urmat, a avut la bază principii cum sunt: descentralizarea, autonomia locală, subsidiaritatea, transparența decizională, separația puterilor în stat, toate acestea reglând mecanismele de funcționare a instituțiilor publice centrale, dar și a autorităților publice ale unităților administrativ-teritoriale de interes județean sau local. Serviciile publice trebuie să satisfacă nevoi sociale variate ale membrilor comunității sau ale comunităților privite per ansamblu; una dintre cele mai importante categorii sunt serviciile comunitare de utilități publice prin intermediul cărora se asigură un anumit grad de confort necesar cetățenilor atât la nivelul comunităților urbane cât și al celor rurale.

Serviciile comunitare de utilități publice au cunoscut, după anii '90 ai secolului trecut, diverse reglementări, mai întâi la nivelul anului 2001 a fost adoptată Legea nr. 326 a serviciilor de gospodărire comunală, și legislația specifică fiecărui serviciu în parte, pentru ca mai apoi, pe fondul aderării la U.E., să fie adoptată Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice. Cadrul legal general instituit prin actul normativ la care s-a făcut referire mai sus, a fost completat de legi speciale pe fiecare tip de serviciu în parte, astfel au fost adoptate: Legea nr. 325 a Serviciului de Alimentare cu Energie Termică, Legea nr. 241 a Serviciului de Alimentare cu Apă și Canalizare, iar la nivelul anului 2007 – Legea nr. 101 a Serviciului de Salubritate, Legea nr. 230 a Serviciului de Iluminat Public, Legea nr. 92 a Transportului Public Local de Călători.

Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice stabilește cadrul juridic și instituțional unitar, obiectivele, competențele, atribuțiile și instrumentele specifice necesare înființării, organizării, gestionării, finanțării, exploatării, monitorizării și controlului furnizării/prestării reglementate a serviciilor comunitare de utilități publice.

Prin intermediul acestui act normativ, legiuitorul redefineste serviciile comunitare de utilitate publică și principiile cu respectarea cărora acestea se înființează, organizează și administrează, pentru satisfacerea nevoilor comunităților locale.

Conform legii menționate, serviciile comunitare de utilități publice sunt acele servicii publice de interes local, județean sau regional prin care se asigură următoarele utilități:

- alimentarea cu apă;
- canalizarea și epurarea apelor uzate;
- colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale;
- salubritatea localităților și managementul deșeurilor solide;
- alimentarea cu energie termică în sistem centralizat;
- transportul public local de călători;
- iluminatul public;
- administrarea domeniului public și privat. [1]

Aceste servicii sunt prestate prin intermediul unor infrastructuri tehnico-edilitare specifice, denumite sisteme de utilități publice, care aparțin domeniului public al unităților administrativ-teritoriale.

În spiritul autonomiei locale, descentralizării și subsidiarității, autoritățile administrației publice locale dobândesc atribuții largi în ceea ce privește serviciile comunitare de utilități publice, având competența exclusivă în organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării acestor servicii, precum și referitor la crearea, dezvoltarea, modernizarea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică sau privată, a unităților administrativ-teritoria-

le aferente sistemelor de utilități publice. Reglementarea serviciilor comunitare de utilități publice cade în continuare în sarcina autorităților de la nivel guvernamental, însă centrul de greutate în ceea ce privește gestionarea serviciilor de utilitate publică se deplasează către autoritățile locale care pot surprinde mai bine necesitățile specifice comunităților pe care le reprezintă și să asigure, astfel, strategii de dezvoltare proprii.

Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice stabilește, de asemenea, regimul juridic al operatorilor, raporturile dintre aceștia și utilizatori, modalitățile de gestionare a serviciilor, finanțarea, precum și sistemul de sancțiuni și contravenții aplicabile acestui domeniu. Astfel, conform legii, organizarea serviciilor de utilități publice se realizează în gestiune directă de către unitățile administrativ-teritoriale și în gestiune delegată prin intermediul societăților comerciale având statut de **operatori**. Calitatea de operator se dobândește în urma obținerii unei licențe emise de către autoritatea de reglementare din domeniu care atestă capacitatea juridică, tehnică și economică de a presta/furniza un serviciu comunitar de utilitate publică. Participarea capitalului privat de dezvoltare a pieței serviciilor de utilități publice se poate face fie prin concesionarea unor servicii, fie prin instituirea parteneriatului public/privat.

Forma de gestiune a serviciilor de utilități publice se stabilește prin hotărârea autorităților administrației publice locale, în funcție de natura serviciului, de interesele actuale și de perspectivă ale unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor de utilități publice. Adoptarea celei mai potrivite modalități de gestiune a unui serviciu de utilități publice prin hotărârile consiliilor locale sau județene se face în urma unor analize temeinice cuprinse în studii de oportunitate sau de fundamentare a deciziei de delegare a gestiunii.

Gestiunea directă este întâlnită atunci când autoritățile publice locale își asumă prestarea/furnizarea unui serviciu în mod direct, prin intermediul unor structuri specializate, cum sunt serviciile publice cu sau fără personalitate juridică, sau compartimente aflate în componența aparatului de specialitate al primarului sau al președintelui de Consiliu Județean. [2]

Gestiunea delegată presupune delegarea competențelor privind prestarea/furnizarea unui serviciu de utilitate publică, unei societăți comerciale cu capital al unității administrativ-teritoriale sau rezultată din reorganizarea unei regii autonome de interes local sau județean sau unei societăți comerciale cu capital mixt sau privat, în baza unui contract de concesiune. [3]

Stabilirea modului de gestiune pentru fiecare administrație publică locală se face prin hotărârile structurilor deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în cazul gestiunii directe se adoptă o hotărâre de dare în administrare, iar în cazul gestiunii delegate se adoptă hotărârea de aprobare a contractului de concesiune privit în materia serviciilor comunitare de utilități publice, ca fiind contract de delegare a gestiunii. Indiferent de forma de gestiune aleasă, prestarea serviciilor de utilități publice se face în baza unei documentații juridice, tehnice și economice formată din regulamente și caiete de sarcini elaborate cu respectarea modelelor-cadru aprobate de către autoritatea de reglementare competentă.

De asemenea, raporturile juridice dintre operatori, indiferent de forma lor de organizare și utilizatori, sunt reglementate în baza unor contracte de furnizare aprobate de către autoritățile publice locale în baza contractelor-cadru elaborate de către autoritatea de reglementare competentă. Pentru asigurarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilități publice și a infrastructurii tehnico-edilitare specifice în acord cu cadrul legal în vigoare, două sau mai multe comunități locale pot să constituie o asociație de dezvoltare intercomunitară, prin intermediul căreia să gestioneze în comun problemele cu care se confruntă în prestarea/furnizarea acestor servicii.

Prin intermediul asocierii comunităților locale au posibilitatea de a-și asigura dezvoltarea economică nu doar din perspectiva efortului conjugat, ci și prin îndeplinirea condițiilor de eligibilitate impuse de programele de finanțare europeană accesibile ca urmare accederii României la spațiul comunitar european.

Constituirea Asociațiilor de Dezvoltare Intercomunitară a fost urmată de apariția operatorilor cu acționariat al consiliilor locale membre și a determinat un adevărat fenomen de regionalizare, mai ales, în cazul serviciilor de alimentare cu apă și canalizare existente la nivel național.

Finanțarea serviciilor comunitare de utilități publice se realizează prin intermediul taxelor, tarifelor, prețurilor, alocațiilor bugetare.

Taxe sunt privite ca fiind echivalentul prestațiilor de care beneficiază toți utilizatorii în comun, tarifele fiind echivalentul prestațiilor/furniturilor individuale care nu pot fi măsurate în mod direct, iar prețurile se achită în cazul prestațiilor măsurabile, de exemplu, lei pentru fiecare metru cub. Prețurile și tarifele din domeniul serviciilor comunitare de utilități publice, pentru a putea fi practicate în relația cu utilizatorii, sunt fundamentate de către operatori în baza normelor metodologice stabilite de către autoritatea de reglementare competentă, sunt supuse avizării după caz și apoi sunt aprobate de către structurile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale.

Concluzionând, putem spune că serviciile comunitare de utilități publice joacă un rol fundamental în creșterea calității vieții cetățenilor și în lupta împotriva excluderii sociale și izolării. Având în vedere caracterul lor de servicii de interes general, serviciile comunitare de utilități publice prezintă o importanță majoră pentru economie și au o contribuție esențială la dezvoltarea durabilă a comunităților locale determinând dezvoltarea economică și socială a acestora.

Serviciile de utilitate publică, având în vedere specificul furnizării și prestării lor printr-o infrastructură tehnico-edilitară care aparține unităților administrativ-teritoriale, cunosc o reglementare care este proprie pieței de monopol, prestarea/furnizarea acestora fiind permisă doar în baza acordului autorităților publice locale exprimate prin hotărâri emise de către structurile deliberative ale acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice publicată în Monitorul Oficial al României nr. 254/21.03.2006.
2. Ibidem.
3. Ibidem.
4. Legea nr. 215/2001 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale publicată în Monitorul Oficial al României nr. 204/23.04.2001.
5. <www.anrsc.ro>.

ROLUL ASOCIAȚIILOR DE DEZVOLTARE INTERCOMUNITARĂ ÎN MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE

Alina Florentina CUCOȘ,
doctorandă, Universitatea „Dunărea de Jos,” Galați, România

Nicolae Viorel TRIF,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Administrative decentralization implies not only advantages, but a series of drawbacks for the local public authorities which, accordingly to the local autonomy principle, are in charge with the organization of public services that care for the general interest needs of the local community members. The association of communities represents one of the solutions that ensures the quality and quantity criteria, requested at national and European level, for the public services accomplished by small local administrative units.

Una din principalele priorități în reformarea administrativă a României după anii '90 ai secolului trecut a fost descentralizarea administrativă și întărirea autonomiei locale, fapt care a presupus responsabilități sporite pentru unitățile administrativ-teritoriale.

În conformitate cu prevederile art. 2 și art. 73 din Legea nr. 215/2001 republicată, în spiritul descentralizării și al autonomiei locale organizarea și funcționarea serviciilor publice locale cade în sarcina unităților administrativ-teritoriale, care prin structurile lor deliberative pot înființa și organiza instituții și servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun.

Descentralizarea, după cum opinează Maurice Duverger, își produce efectele și în funcționarea serviciilor publice locale întrucât ea reprezintă „*transpunerea la nivelul fiecărui serviciu public a principiilor descentralizării teritoriale*”, fapt care înseamnă că serviciile publice vor beneficia de putere decizională, autonomie financiară, chiar personalitate juridică în limitele competențelor acordate de către structurile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale. [1]

Serviciile publice trebuie să acopere un grad diversificat de nevoi ale comunității, fapt care determină organizarea acestora sub diverse forme care determină aplicarea unor reguli juridice diferite în funcție de natura fiecărui serviciu. Natura serviciilor publice de interes local determină gruparea acestora în două categorii, și anume: servicii publice administrative și servicii publice de utilități publice de gospodărie comunală, care sunt reglementate prin norme juridice diferite și, astfel, au regim juridic diferit. Organizarea diferențiată a serviciilor publice de interes local și a celor de utilități publice este determinată de faptul că, în cazul primelor, autoritățile locale organizează ele însele serviciile respective și deservesc interesul comun al tuturor locuitorilor și, ca urmare, de regulă sunt servicii fără cost. Serviciile de utilități publice, alături de caracterul social, au și un caracter economic și, în ciuda faptului că sunt de interes general, prestarea acestora se realizează pe baza principiului „*beneficiarul plătește*,” deoarece prestarea/furnizarea acestora implică costuri care trebuie acoperite și care nu pot fi suportate din bugetele autorităților locale decât în cuantumi reduse sub forma unor subvenții acolo unde cadrul legal permite acest lucru.

Capacitatea autorităților administrației publice locale de a susține într-un mod eficient organizarea și funcționarea unor servicii publice de interes local, precum și asigurarea unui grad anume de dotare tehnico-edilitară, este legată de multe ori de numărul beneficiarilor direcți, deoarece alocarea unor resurse de la nivel guvernamental, județean, local sau chiar european devine rațională doar dacă numărul celor care apelează la ele este suficient de mare. Dimensiunea demografică este unul din indicatorii care este luat deseori în considerare pentru determinarea forței economice de care dispune o comunitate locală, astfel comunitățile mai mici dispun, de regulă, de resurse direct

proporționale cu numărul de locuitori, fapt care determină o capacitate scăzută a acestora de a gestiona prin resurse proprii furnizarea unor servicii în beneficiul colectivității respective.

În literatura de specialitate, este utilizat conceptul de *fragmentare administrativă*, pentru a reliefa disfuncționalitățile care apar datorită existenței fărâmițării structurii unităților administrativ-teritoriale într-un stat. Un grad de fragmentare ridicat are influențe negative asupra exercitării competențelor locale și în ceea ce privește organizarea și furnizarea serviciilor publice locale. Datele publicate de către Institutul Național de Statistică arată că la nivelul anului 2005 erau 3.165 de unități administrativ-teritoriale, dintre care 2.851 comune, iar 314 – orașe și municipii. [2]

Eliminarea neajunsurilor date de capacitatea administrativă redusă a unităților administrativ-teritoriale mici se poate realiza prin reforma sistemului administrativ, soluțiile care pot fi avute în vedere sunt diferite și implică fie comasarea unităților administrativ-teritoriale cu capacitate redusă, descentralizarea diferențiată a atribuțiilor ce revin autorităților administrației publice locale în funcție de capacitatea autorităților publice locale de a le prelua și gestiona conform unor standarde minimale, fie organizarea și furnizarea în comun a unor servicii publice de interes local, precum și a serviciilor comunitare de utilități publice, prin intermediul formelor de cooperare între autoritățile administrației publice locale.

Cadrul legal din România, ca o soluție pentru combaterea neajunsurilor date de fragmentarea administrativă, consacră prin mai multe acte normative cooperarea dintre autoritățile publice locale, prin intermediul unor forme asociative ca fiind: „*structuri de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrative teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice.*” [3]

Legea nr. 215 din 2001 a administrației publice locale, cu modificările și completările ulterioare, definește la art. 1, alin (2), lit. c) asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI) ca fiind „*structurile de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizarea în comun a unor servicii publice*”; lit. j) definește zona metropolitană ca fiind asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată; Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național definește și ea zona metropolitană. [4], [5]

Prin intermediul acestor reglementări legale privitoare la Asociațiile de dezvoltare intercomunitare, Parlamentul a pus la dispoziția autorităților locale un instrument prin intermediul căruia acestea pot asigura prestarea/furnizarea, în comun cu alte autorități locale care au nevoi similare, unuia sau mai multor servicii publice care se află în responsabilitatea lor.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară, prin efortul conjugat al mai multor autorități publice locale, pot suplini neajunsurile fragmentării administrative, asigurând servicii publice la parametri cantitativi și calitativi superiori care determină un grad de satisfacție sporit membrilor comunităților locale beneficiare ale prestațiilor.

Asocierea intercomunitară prezintă avantaje certe care au fost constatate atât la nivelul statelor U.E. cu o mai mare tradiție în utilizarea acestui mod de colaborare între comunitățile locale, cât și în România unde în ultima perioadă, mai ales din considerente dictate de cerințele programelor europene de finanțare, numărul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară a crescut considerabil la nivelul țării, conform datelor Ministerului Administrației și Internele în anul 2008 erau 212 de astfel de asociații. [6]

Beneficiile constatate în urma asocierii sunt multiple, în primul rând, se observă optimizarea costurilor și o utilizare mai eficientă a resurselor, costurile sunt împărțite între unitățile administrativ-teritoriale, ceea ce asigură o suportabilitate mai mare a acestora, în al doilea rând, se asigură îndeplinirea criteriilor cerute de programele europene de finanțare, privind eligibilitatea întrucât este știut faptul că Uniunea Europeană încurajează o Europă a regiunilor și identificarea unor soluții de gestionare în comun de către membrii mai multor comunități a unor probleme similare, fapt care favorizează crearea unui mediu deschis comunicării și interacțiunii între cetățenii diferitelor comunități, în al treilea rând, se asigură diminuarea dezechilibrelor regionale și furnizarea unor servicii la același nivel de calitate în unitățile administrativ-teritoriale, la aceleași costuri.

Privite pe tipuri de servicii, beneficiile asocierii intercomunitare în furnizarea serviciilor publice sunt următoarele:

- în cazul serviciilor de salubritate se asigură organizarea în comun a colectării, transportării, selectării și depozitării deșeurilor prin utilizarea unor echipamente comune, fapt care generează costuri mai mici și servicii la standarde de calitate în acord cu cerințele U.E. Tot în cazul acestor servicii asocierea permite atragerea unor fonduri nerambursabile pentru dezvoltarea infrastructurii tehnico-edilitare specifice, de tipul programelor SAPHARD, POS MEDIU;
- în cazul serviciilor de alimentare cu apă se asigură dezvoltarea sistemelor prin crearea unor noi sau extinderea celor existente în localități care nu au beneficiat de aceste servicii întrucât capacitatea economică individuală a acestora nu permitea asigurarea finanțării sau a cofinanțării. Reducerea costurilor de prestare, asigurarea normelor de mediu și sănătate publică, cu alte cuvinte a calității serviciilor, este un alt rezultat al asocierii. Bineînțeles, și în acest caz asocierea a facilitat atragerea finanțărilor externe, fie sub forma împrumuturilor nerambursabile sau sub forma creditelor, de tipul ISPA, SAPHARD, POS MEDIU;
- în cazul serviciilor de sănătate, marele beneficiu este dat de costurile partajate și de raționalizarea eficientă a acestora prin care se asigură achiziționarea de echipamente medicale moderne, perfecționarea personalului și, respectiv, crearea unor spitale regionale.

Concluzionând, putem spune că asocierea intercomunitară este soluția la îndemâna autorităților publice locale care prin intermediul colaborării cu alte comunități locale pot suplini neajunsurile date de capacitatea administrativă

redușă a localităților pe care le reprezintă și pot asigura servicii la parametri cantitativi și calitativi în acord cu cerințele legislației naționale și europene în vigoare și care poate determina dezvoltarea economico-socială a colectivităților.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Parlăgi (coordonator), M. Costea, I. Plumb. Managementul administrației publice locale – Serviciile publice. București: Editura Economică, 1999.
2. <www.ins.ro>.
3. Legea nr. 286/2006, pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001.
4. Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național.
5. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.
6. <www.mai.gov.ro>.
7. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice.
8. Manualul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară din România. MAI, februarie 2011.
9. Ghid privind constituirea, înregistrarea, organizarea și managementul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilități publice. București: Editura Ministerului Administrației și Internelor, iulie 2009.
10. Studiu comparativ privind implementarea conceptului intercomunalității în Europa. MAI al României, decembrie 2010.
11. <www.anrsc.ro>.

EXERCITAREA DE CĂTRE PARLAMENT A FUNCȚIEI DE CONTROL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Aureliu BUJAC,
masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The public authorities, establishment of control is an imperative. In science administration are known three main forms of control: control the political, administrative and judicial review. State control is exercised and based on a set of principles that ensure the legality, accuracy, disclosing secrets protected by law, cooperation between supervisory bodies and the inevitability of responsibility in cases of infringement. Parliamentary control over the executive and government political and legal operation is the most complex and expressive application of functional principle of separation of powers. Parliament does not substitute authorities they control, but check if they perform their duties according to law, respecting the rule of law.

În literatura științifică controlul este identificat ca un fenomen complex: un stadiu al ciclului de conducere, o formă de legătură inversă, un procedeu de asigurare a disciplinei și legalității, un proces ce asigură atingerea scopurilor organizației. [1, p. 684]

Controlul, *lato sensu*, reprezintă un ansamblu de procese și metode politice, economice și ideologice, chemate să asigure stabilitatea societății și a orânduirii de stat, respectarea ordinii sociale, influența asupra conștiinței de masă și individuale. [1, p. 684]

Controlul, *stricto sensu*, înseamnă verificarea îndeplinirii hotărârilor organizațiilor ierarhic superioare, ale diferitelor niveluri ale sistemului de conducere a organizației respective, respectării normativelor tehnice, economice, organizaționale, executării planului de măsuri, normelor de drept. [1, p. 684]

În activitatea autorităților publice, instituirea controlului este o necesitate imperioasă prin evaluarea permanentă a modului în care opțiunea politică se convertește în decizie normativă și se aplică în practica vieții sociale imediate. În acest sens, controlul parlamentar constituie o dimensiune a procesului de conducere (activității decizionale) pe care-l realizează autoritatea publică legislativă supremă – Parlamentul, în orientările sale majore pentru atingerea unor scopuri pragmatice izvorâte din necesitățile sociale. [4, p. 45]

În știința administrației sunt cunoscute trei forme principale de control: control politic, administrativ și jurisdicțional. Toate aceste forme de control constituie controlul de stat și sunt realizate de organele legislative, administrative și judecătorești. [2, p. 101]

Definind controlul de stat, îl putem prezenta ca un control exercitat de stat asupra respectării de către subiecții de drept a legislației în vigoare, asupra raționalității și eficacității administrării mijloacelor publice și gestionării patrimoniu-

niului de stat, exprimat printr-un proces de examinare documentară și faptică, permanentă, periodică sau inopinată, în vederea constatării și înlăturării abaterilor de la normele legale. [3, p. 251]

Controlul de stat se exercită și se bazează pe un șir de principii ce asigură legalitatea, corectitudinea, nedivulgarea secretelor ocrotite de lege, colaborarea între organele de control și inevitabilitatea responsabilității în cazurile de încălcare a legislației. [3, p. 251]

Controlul politic este realizat de organul legislativ al statului și după natura lui este extern, suprem și general asupra activității organelor administrației publice. Acest control este exercitat asupra tuturor organelor administrației publice, a întregii activități a lor în problemele legalității și oportunității actelor normative emise. [2, p. 101]

Dacă Parlamentul este autoritatea deliberativă căreia îi revine, în principal, funcția legislativă, în mod necesar trebuie să se instituie în stat structuri care să pună în executare legea și să se confere autorității legiuitoare controlul asupra modului în care se execută sau se organizează executarea legii.

Controlul parlamentar asupra Executivului și administrației publice reprezintă operațiunea politico-juridică cea mai complexă și expresivă de aplicare a principiului funcțional al separației puterilor în stat. Acesta se prezintă, astfel, ca o funcție parlamentară, alături de funcția de legiferare, cea privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea și revocarea conducătorilor unor autorități publice și cea de conducere în politica externă. [4, p. 238]

Totodată, funcția de control parlamentar este un produs direct al principiului reprezentării, a necesității exercitării suveranității naționale prin intermediul parlamentarilor, al reprezentanților națiunii care au nu doar dreptul, dar și obligația de a controla desfășurarea treburilor care sunt legate de asigurarea binelui public și de apărare a interesului național. [4, p. 238] Exercițarea controlului parlamentar reprezintă o funcție fundamentală a Parlamentului. Ea se extinde asupra autorităților publice și asupra activităților private ale statului și privește acele acțiuni care cad sub incidența Constituției și legilor adoptate de către Parlament.

În activitatea sa de control, Parlamentul nu substituie autoritățile pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile, potrivit legii, respectând principiile statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. [4, p. 239]

Constituția Republicii Moldova, Regulamentul de funcționare a Parlamentului, Legea cu privire la statutul de deputat specifică formele și mijloacele prin care se exercită controlul parlamentar. Astfel, una dintre aceste forme este materializată prin *dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe*, prezentate Parlamentului de către autoritățile administrației publice; un alt mecanism de control parlamentar este valorificat prin intermediul *Comisiilor parlamentare*; o formă operativă de control parlamentar se regăsește în *întrebări și interpelări; dreptul deputaților de a cere și obține informație*, de asemenea, constituie una din formele de control care are ca scop asigurarea unei bune guvernări; *controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor* constituie o formă de control care izvorăște, în cel mai direct mod, din caracterul reprezentativ al Parlamentului și vine să exprime voința poporului; și, în final, controlul exercitat prin avocatul parlamentar, o formă care este pe calea afirmării eficienței, în calitate de organ instituit și format de Parlament.

Controlul parlamentar este conceput într-un câmp amplu, care privește în egală măsură activitatea autorităților statale, în special a Executivului, dar și activitatea de elaborare a legii, în acest proces Guvernul fiind supus unei puternice acțiuni parlamentare. [4, p. 69] În acest context, putem afirma că fundamentul funcției de control îl constituie în mod cumulativ exigențele principiului separației puterilor în stat, caracterul de autoritate reprezentativă a Parlamentului, dispozițiile Legii supreme a statului, precum și contractul de guvernare care presupune platforma politică a Executivului și principiul responsabilității guvernamentale, element definitoriu al regimului parlamentar.

În marea majoritate a statelor, controlul parlamentar are ca obiect de acțiune domeniul Executivului, dispozițiile constituționale prevăzând, în acest sens, obligația acestuia de a-și justifica și motiva actele și faptele pe care le exercită asupra gestiunii pe care o realizează, prezentând Parlamentului, la anumite intervale de timp, rapoarte și informații privind modul în care își îndeplinește sarcinile. [4, p. 60]

Controlul parlamentar are ca o componentă importantă administrarea banilor publici, în această materie întinderea controlului mergând de la utilizarea conturilor bugetare de către Parlament până la ultima verigă bugetară, în mecanismul lor intrând nu numai instituțiile publice, dar și întreprinderile la care statul este acționar. [4, p. 61] În formula controlului parlamentar, în această materie, sunt cuprinse formele clasice ale controlului asupra Executivului, dar în articularea mecanismului sunt introduse și organisme specifice, cum ar fi: Curtea de Conturi, care se află în raporturi distincte cu Parlamentul și cu Comisiile permanente ale acestuia. [4, p. 61]

Sfera controlului parlamentar se extinde, așa cum este firesc, și la derularea altor activități de importanță națională, mai ales a celor care dau expresie suveranității naționale și care fac din Parlament nu numai exponentul voinței generale a poporului, dar și instrumentul prin care titularul suveran al puterii de stat controlează modul în care deciziile ce exprimă această voință sunt duse la îndeplinire. Putem sesiza că obiectul controlului parlamentar este format din ansamblul activităților care concurează la realizarea programelor de guvernare. [4, p. 62]

Se poate constata că pârghia controlului parlamentar, sub aspect instituțional, se extinde, în primul rând, asupra domeniului Executivului, atingând dimensiuni și intensități diferite asupra componentelor acestuia, în funcție de natura regimului politic. [4, p. 62] Controlul exercitat asupra șefului de stat cunoaște deosebiri în funcție de forma de stat - monarhică sau republicană. Controlul asupra Guvernului este coloana vertebrală a regimurilor politice bazate pe principiul separației puterilor în stat, înregistrându-se deosebiri notabile cu privire la gradul de extensie al controlului parlamentar asupra administrației publice. [4, p. 62]

Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, controlul parlamentar a evoluat în strânsă legătură cu caracterul democratic al regimului politic. El s-a diversificat, cuprinzând fațete noi, dintre care cele mai recente sunt legate

de analiza eficienței legii. Este o modalitate de control ce are în vedere nu numai dacă legea a fost aplicată corect, ci și dacă, astfel aplicată, și-a dovedit eficiența, adică un control al Parlamentului în sensul unei bucle de „feed-back” asupra influenței efective a propriei opere. El nu are în vedere numai legile adoptate de Parlamentul actual, ci și cele ale Parlamentului precedent, deoarece legile rămân în vigoare atât timp cât sunt conforme cu legiuitorul actual, care oricând, dacă nu ar fi așa, le poate abroga. [4, p. 62] În această perspectivă, controlul parlamentar este un control de legalitate. El se adresează tuturor celor care au obligația de a respecta și pune în aplicare legea. Totodată, controlul parlamentar este și un control politic, ceea ce îl transformă într-un control de oportunitate. [4, p.63]

Exercitarea controlului parlamentar asupra șefului statului comportă conotații speciale, corespunzător poziției și rolului Președintelui în sistemul autorităților publice.

Constituția Republicii Moldova consacră șefului statului o poziție distinctă. Șeful statului nu aparține și puterii legislative și celei executive, după cum el nu apare ca o emanație ereditară și nici ca una parlamentară. [4, p.135] În lumina Legii supreme, șeful statului este o parte componentă a unei puteri unitare în stat, puterea executivă, el exercitând atribuții pentru care răspunderea politică și juridică revine Guvernului, prin contrasemnarea celor mai importante decrete prezidențiale de către membrii acestuia. Din prezenta dihotomie a răspunderii Executivului se desprinde ideea că definirea lui în plan politic nu poate fi decât una legată de dualismul Executivului, idee în virtutea căruia atribuirea unor prerogative diferite celor două entități executive - șeful statului și Guvernul - atrage răspunderi politice și juridice diferențiate pentru fiecare dintre aceste componente ale Executivului cu structură bicefală. [4, p. 135]

Funcția controlului parlamentar asupra Executivului are o mare pondere, intensitate și regularitate în activitatea Adunărilor reprezentative. [4, p. 75] Amplitudinea și dinamica manifestării controlului parlamentar asupra Executivului se explică atât prin dependența activității parlamentare de inițiativele guvernamentale, cât și prin rolul determinant care revine Guvernului în convertirea practică a deciziilor și opțiunilor parlamentare. [4, p. 75] Astfel, exercitarea de către Parlament a controlului asupra Guvernului vizează, pe de o parte, acțiunile Guvernului de informare a Parlamentului, iar pe de altă parte, intervențiile parlamentare de verificare a activității Guvernului. [4, p. 75] Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de deputați sau de comisiile parlamentare.

Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului se realizează prin mai multe modalități:

- prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de deputați sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora.

Alte forme prevăzute de lege pentru informarea deputaților:

- întrebările și interpelările;
- comisiile de anchetă parlamentară;
- moțiunea de cenzură;

- angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală. [4, p. 144]

Constituția Republicii Moldova reglementează atât controlul parlamentar tradițional, sub forma informărilor prezentate de Guvern și celelalte organe ale administrației publice, a întrebărilor și interpelărilor, a dezbaterilor rapoartelor și declarațiilor Primului-Ministru, a dezbaterii rapoartelor unor organe centrale autonome, a analizelor în comisiile permanente sau în comisiile de anchetă etc., cât și un control parlamentar modern prin intermediul unor autorități publice autonome, instituite în mod special pentru înfăptuirea controlului, după cum este Curtea de Conturi, care, conform art.133 din Constituție, „exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice.” [5, p.130] Chiar și în aceste condiții, înfăptuirea controlului parlamentar asupra legalității actelor administrative suferă importante limitări și întâmpină serioase piedici. [5, p.130]

O piedică, greu de depășit în activitatea de control a Parlamentului asupra legalității actelor administrative, constituie faptul că acest organ își desfășoară activitatea în sesiuni, iar în timpul sesiunilor, pe cale de deliberări, în ședințe plenare, ceea ce face ca această activitate să aibă un caracter intermitent și greoi, încât nu poate conduce la satisfacerea promptă a nemulțumirilor cetățenilor. [5, p.130]

Rezultatele și concluziile anchetei parlamentare au un caracter politic și, în consecință, ele nu pot fi obligatorii sau opozabile pentru autoritățile judiciare, dar pot constitui puncte de plecare în declanșarea unei cercetări penale sau de altă natură, în concordanță cu regulile speciale prevăzute de lege.

Așadar, controlul parlamentar constituie una din funcțiile de bază ale Parlamentului, prin care acesta are posibilitatea de a asigura legalitatea și eficiența activității administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Platon M., Administrația publică. Chișinău, 2008.
2. Sîmboteanu A., Administrația publică centrală. Chișinău, 1998.
3. Creangă I., Curs de drept administrativ, vol.1., Chișinău, edit. Epigraf, 2003.
4. Enache M., Controlul parlamentar. Iași, Polirom, 1998.
5. Orlov Maria., Drept administrativ. Note de curs, partea 2, Chișinău, 2000.

ATELIERUL NR.2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

PROTOCOLUL PERSAN DE LA CIRUS CEL MARE PÂNĂ LA CHOSROES I

Orest TĂRĂȚĂ,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article deals the persian court protocol rules from Cirus the Great (559-529 b.Chr.) until Chosroes I (531-579 a.Chr.) and its trajectory during the historical periods which followed.

The author analyses the different periods of persian statality, the implementation of protocol during the kingdom of Cirus the Great and other persian kings. The court ceremonial is analised in base on persian literature works The Flowers, s garden, The nightingales of Persia, Chosroes abd his valet. Also is described the protocolar order of court dignities of the first sasanides kings, including the scene of the coronation of Sapur I in 243, immortalised in rock reliefs of Bisapur.

The contribution of the persian protocol is the civilizing process of the world is significant and is necessary to realise complementary studies in this field in the aim to reflect its unknown aspects.

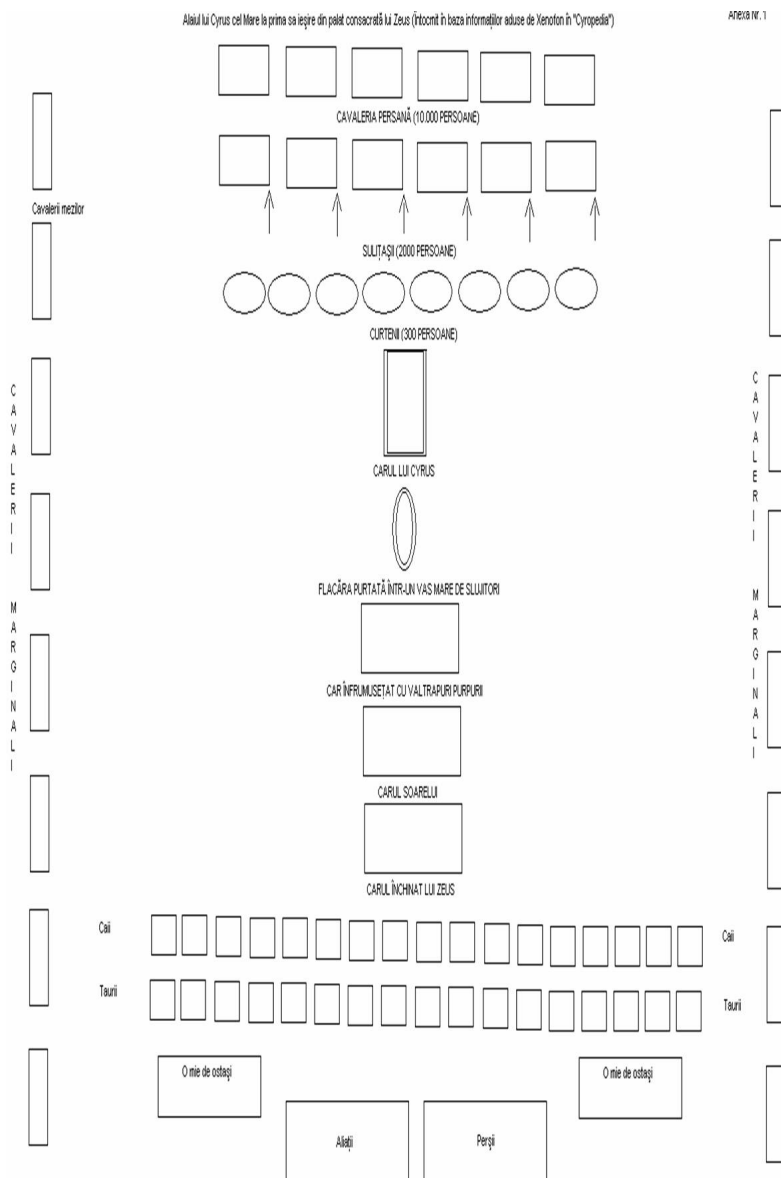
Începuturile istoriei și civilizației persane se situează în secolul al IX-lea î. Chr. când în analele asiriene se menționează pentru prima dată apariția triburilor de mezi și perși la frontierele puternicelor regate Asiria și Urartu.

Statalitatea persană este cunoscută mai mult după cele patru perioade: ahemenidă (700-331 î. Chr.), seleucidă (331-164 î. Chr.), arscidă (171 î. Chr.-223) și sasanidă (224-651), dintre care prima și a patra vor ocupa un loc aparte ca fiind cele mai importante din perioadele antică timpurie și târzie pentru studiul protocolului de la curtea șahilor persani.

Investigațiile noastre vor începe cu perioada domniei lui Cirus II cel Mare (559-529 î. Chr.) care fondează în anul 550 î. Chr. pentru aproape 12 secole Imperiul Persan, mare putere politică și militară a Antichității, acesta acaparând Egiptul, Mesopotamia și Anatolia - centre tradiționale ale imperiilor ce au dominat Orientul Mijlociu timp de două milenii și jumătate.

Cirus a introdus la curtea sa protocolul, ceremonialul și eticheta căutând să-i obișnuiască pe perși cu manierele bunei conduite prin purtarea exemplară de care da dovadă. Istoricul grec Xenofon ne familiarizează în „Cyropedia” cu protocolul și ceremonialul folosit la prima ieșire a lui Cirus din palat pentru a aduce sacrificii lui Zeus, altor divinități - acțiune destinată să dovedească „prestigiul autorității sale, să încante oamenii de bună-credință, iar în cei răuvoitori să bage frica.” (1) Măreția alaiului, ținuta și strălucirea în care apărea Cirus a fost atât de impresionantă, încât toată mulțimea adunată cu acest prilej a îngenucheat în fața lui, lucru nemaîntâlnit până atunci.

Protocolul festivității menționate prevedea participarea în prim-plan a taurilor, rânduiți patru câte patru, destinați să fie sacrificați în cinstea lui Zeus, a cailor care trebuiau să fie jertfiți în cinstea Soarelui, urma apoi un car închinat lui Zeus la care erau înhamăți cai albi cu juguri de aur și împodobiți cu ghirlande, mai apoi venea un al treilea car tras de cai acoperiți în veșminte purpurii, iar în spatele lor mergeau oameni care purtau flacăra într-un vas mare. Conform protocolului, în fruntea alaiului regal se deplasa garda regală cu un număr de patru mii de militari, succedată de carul lui Cirus și suita regală formată din 300 de curteni, 2 mii de sulțiși, cavaleria persană cu 30 de mii de oameni și cea a aliaților. Cortegiul oficial îl încheiau carele de luptă. (Vezi schema).



Analizând acțiunea sus-numită, vom constata că normele de protocol și ceremonialul reflectă nu altceva decât locul de frunte pe care-l ocupa la acea vreme Cyrus în cadrul Imperiului Persan, precum și în relațiile cu alte state, datorită centralizării țării și administrării sale reușite. Protocolul constituie în acest context o reflectare a puterii politice persane, gravitând nemijlocit în jurul persoanei regelui, înalților demnitari și conducătorilor militari, administratorilor provinciilor imperiale, oștenilor simpli etc.

După domnia lui Darius I (522-486 î. Chr.) protocolul pierde din splendoarea sa odată cu ocuparea tronului persan de personalități mediocre care accelerează începutul declinului marelui imperiu.

Încercările ultimului suveran ahemenid Darius al III-lea (336-331 î. Chr.) de redresare politică a statului suferă un total eșec. Imperiul Persan este cucerit de către Macedonia și pe ruinele lui vor lua naștere noile state eleniste, care se vor confunda cu vechile hotare persane. Odată cu dezintegrarea Imperiului Persan (aprox. 330-250 î. Chr.) și apariția noilor formațiuni politice, protocolul continuă să fie folosit în statele part (250 î. Chr.-224 d. Chr.) și sasanid (224-651). Primul cunoaște o deosebită ascensiune economică, militară și teritorială pe timpul lui Mitridate al II-lea (123-88 î. Chr.), când regatul part atinge apogeul, iar al doilea sub Șapur I (243-273), când statul sasanid, cu o monarhie puternică, o aristocrație războinică și un cler fanatic devine pentru patru secole prima putere a Orientului și principalul adversar al Imperiului Roman, iar ulterior - și al celui Bizantin.

Autorul prezentului articol este de acord, în linii generale, cu identitatea normelor protocolare arscide și ale celor

sasanide, și este dispus să creadă că protocolul avea un caracter unitar pe tot teritoriul fostului Imperiu Persan, luând în considerație și faptul că regii armeni au implementat cu exactitate ceremonialul politic încă de pe timpul când erau parte componentă a marelui imperiu. Vom specifica că studiarea perioadei sasanide continuă să fie una din problemele cele mai complicate ale științei orientaliste. „Dificultățile, în opinia lui A. Kolesnikov, se reduc la faptul că până la cucerirea Persiei de către arabi, perșii nu aveau istoriografie fiindcă cronicile de curte constituiau în mod preferențial eposul oficial. Volumul redus de scrieri a fost compensat prin materiale numismatice și mărturisirile izvoarelor străine din acele timpuri, precum și descrierile arabo-persane de mai târziu.” (3) Prin aceasta se explică și lipsa în mare parte a informațiilor, care reflectă ceremonialul de la curtea regilor, acesta fiind descris numai în operele literare persane *Grădina Florilor*, *Privighetorile Persiei*, *Chosroes și pajul său*.

E de accentuat că în timpul dinastiei primilor sasanizi, curtea era condusă de șeful protocolului, iar în dinastiile sasanide târzii asemenea obligațiuni îi reveneau maestrului de ceremonii. Atât de mare era importanța șefului de protocol încât el era situat pe primul loc la curtea șahinșahului, fiind urmat de succesorul la tron, șeful regimentului de „nemuritori” - garda șahului, șeful gărzii palatului, șeful arsenalului etc. Va trebui să subliniem că exista și un protocol al femeilor de la Curte. Prima soție a șahinșahului avea titlul de „regină a reginelor”. Cu titlul de „doamnă” se desemnau celelalte soții ale șahinșahului și șahilor. Se va atrage atenția că „scena încoronării lui Șapur I în anul 243 a fost imortalizată în reliefele de roci sasanide din Bișapur.” (4) Regele apare călare în partea dreaptă întinzând mâna înspre „coroana puterii”, care îi este înmănată de zeul Ahura Mazda, înfățișat călare la stânga. Între rege și zeu este zugrăvită figura îngenucheată a împăratului roman Filip Arabul, învins în lupte de către sasanizi.

Un alt basorelief de piatră al lui Șapur I din Nakși Radjab o înfățișează pe soție - regina reginelor și pe fiii acesteia, ca fiind primii în anturajul șahinșahului, succedați de șahul Sakastanului, loțiitorul șahinșahului, precum și de marele șah armean, de Ardașir - șahul Mesenei, comandantul gărzii, și familiile de viță nobilă. „Recunoașterea persoanelor pe basorelieful lui Șapur I, consideră Vladimir Lukonin, a fost posibilă datorită semnelor distinctive de pe vestimentația nobililor și curtenilor din suita șahinșahului, permițând să se stabilească cu exactitate ordinea lor ierarhică conform inscripțiilor oficiale.” (5)

Vom preciza că în tabelul cinurilor de la curtea lui Șapur I primul-ministru ocupa un rol important în ierarhia stabilită, cedând întâietatea numai membrilor familiei regale, loțiitorului șahinșahului, comandantului gărzii și armatei.

Pe măsura întăririi statului sasanid, curtea șahinșahilor devenea tot mai somptuoasă. Sub Șapur I, numărul demnitarilor depășea 70 de persoane. Se introduc noi funcții la curte: *vistiernicul*, *comisul*, *organizatorul vânătorului regal*, *paharnicul*, *scutierul*, *șeful astrologilor și predicatorilor*, *temnicherul*, *șutul regal* ș. a. Printre nobili sunt specificați secretarul principal (*arhigramateios*) și supraveghetorul pieței (*agoranomus*). La consiliile și recepțiile regale, precum și ieșirile festive ale șahinșahilor la vânătoare sau război, cinovnicii de stat ocupau strict protocolar locurile ce le reveneau în dreapta și în stânga suveranilor.

E relevant faptul că regii sasanizi în inscripțiile lor oficiale (monede, reliefe) se numeau „stăpânul care se închină lui Ahura Mazda și se trage din zei”. Despre faptul că conducătorii sasanizi se considerau zei - „copărtași ai Soarelui și Lunii” - ne comunică Ammian Marcellinus, istoric din Evul Mediu, în Cronicile sale, ceremonialul de la curte desfășurându-se sub aureola divinităților cerești.

Cu audiențele solemne care aveau loc în secolul VI în Palatul Alb din Bagdad, construit în anul 550 de către Chosroes I (531-579) pe malul stâng al fluviului Tigris, ne familiarizează cercetătorul francez Clement Huart: „Tronul era plasat în fundul sălii și când cortina se ridica, apărea regele îmbrăcat superb, așezat pe tron cu tiara înfrumusețată cu perle și pietre prețioase deasupra capului său, suspendată de un lanț de aur care atârna de plafon, pentru a ușura greutatea ei. Spectacolul era atât de minunat că cel care-l vedea pentru prima dată cădea fără să vrea în genunchi”.

Ambasadorii străini erau primiți cu onoruri deosebite, fiind conduși de un cortegiu oficial la reședința regală. Într-o audiență solemnă regele în tronul său, înconjurat de înalți demnitari, asculta raportul ambasadorului despre călătoria și misiunea sa, despre augustul său suveran etc. Apoi gazda îl purta prin palat cu mare pompă, îl ospăta la masă, îl ducea la vânătoare, îi dăruia vestimentație de onoare și îl petrecea conform ceremonialului. Când privește alaiurile, regele se arăta în public numai cu prilejul rarelor ocazii ca cel al serbării echinocțiilor, înconjurat de preoți, curteni, ostașii gărzii personale și chiar de popor. Toată această pompă, toate aceste adunări de demnitari nu urmăreau alt scop decât să perpetueze măreția politică a regatului, atât în interior față de supușii săi, cât și în relațiile cu țările vecine.

Unele obiceiuri ale curții sasanide și ale etichetei de la curte au fost împrumutate, în primul rând, de către Bizanț și apoi de către alte țări. Prin edictul lui Dioclețian în anul 398 a fost introdusă în calitate de insignă imperială coroana șahului sasanid - diadema imperială, împodobită cu pietre scumpe, iar în Principatul Moldovei primul care începe să poarte diadema a fost domnitorul Alexandru cel Bun (1400-1432).

În sinteză, vom concluziona că aportul protocolului persan în procesul de civilizare a lumii este mare întrucât acesta a avut o extindere vastă pe continentul euroasiatic, fiind preluat de mai multe monarhii și imperii care s-au perindat de-a lungul istoriei, ajungând până la etapa actuală.

BIBLIOGRAFIE

1. Xenofon, *Viața lui Cyrus cel Bătrân*, întemeietorul statului persan, Cluj, 1967, pp.347-348.
2. Владимир Луконин, *Древний и ранне - средневековый Иран*, Москва, 1987, pp. 122,123.
3. A. Колесников, *Иран в начале VII века*, Палестинский сборник, 22 (85), Ленинград, 1970, p. 5.
4. Владимир Луконин, *Культура Сасанидского Ирана*, Москва, 1969, p. 188.
5. Idem, p. 69.

ANGAJAREA ȘI APROFUNDAREA PARTENERIATULUI DINTRE REPUBLICA MOLDOVA ȘI ORGANIZAȚIA TRATATULUI ATLANTICULUI DE NORD

Victor JUC,

*doctor habilitat în politologie, profesor cercetător,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei*

Silvia MÎTCU,
competitoare,

Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article is devoted to investigate the process of engagement and deepening cooperation and partnership between the Republic of Moldova and the North Atlantic Alliance. The subject matter concerns the legal and political dimension of relations between the parties, since Moldova's participation in the meeting of the North Atlantic Cooperation Council and bound to highlight the renewed Individual Partnership Action. However, the North Atlantic Alliance continues to be perceived in the Republic of Moldova in terms of the logic of the Cold War, as the enemy and impose a set of actions to familiarize with the new policies of NATO.

R.S.S. Moldovenească a fost o componentă a Uniunii Sovietice, antrenată prin Organizația Tratatului de la Varșovia în conflict cu Alianța Nord-Atlantică, situație care n-a putut să nu-și lase amprenta asupra mentalităților, percepției și evaluării, chiar și după încheierea conflagrației globale dintre cele două grupări. V. Lupan subliniază, în această ordine de idei, că propaganda anti-NATO desfășurată intens în Uniunea Sovietică „mai are impact asupra percepției Alianței de către cetățenii Republicii Moldova”, alimentând o atitudine rezervată în anumite cazuri și chiar antipatie. [1, p.142] Totuși primele contacte diplomatice dintre părți au avut loc la reuniunea Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică din 20 decembrie 1991 de la Bruxelles, reuniune permanentă de consultări între foștii adversari în probleme de securitate europeană. Peste doi ani, la 10 ianuarie 1994, Organizația a lansat Programul Parteneriatul pentru Pace, inițiativă la care Republica Moldova a aderat peste două luni, la 16 martie, semnând Documentul-cadru al Programului. Participarea la această inițiativă importantă de angajare și aprofundare a cooperării între aliați și parteneri prin dezvoltarea în comun a unui set de instrumente și transformarea ideilor în acțiuni a permis Republicii Moldova, pe de o parte, aplicarea experienței internaționale în construcția și modernizarea sectorului național de apărare și securitate, iar pe de altă parte, inițierea și diversificarea activităților nemilitare. Programul este un mecanism de cooperare și nu presupune obligativitatea aderării la NATO, ci identificarea soluțiilor pentru stabilirea încrederii și realizarea proiectelor comune pe filiera Alianță – state partenere. Aderând la acest program, autoritățile Republicii Moldova au urmărit contractarea asistenței euroatlantice în promovarea reformelor democratice și modernizarea sectorului național de securitate și apărare, fiind individualizate relațiile cu Alianța pentru a realiza prioritățile proprii de cooperare.

V. Lupan a identificat cinci etape în evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Alianța Atlanticului de Nord prin intermediul Parteneriatului pentru Pace:

- a) semnarea Documentului-cadru;
- b) elaborarea Documentului de prezentare;
- c) publicarea compendiului de propuneri de exerciții și pregătiri profesionale, perfectarea Programului Individual de Parteneriat;
- d) aderarea la Procesul de Revizuire a Parteneriatului;
- e) adoptarea Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului. [2, p.145]

La aceste cinci etape am adăuga încă una, a șasea, care, firește, nu putea să se regăsească în elaborarea menționată din cauza limitelor cronologice care le încadrează. Etapa a șasea ține de prezentarea Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului reînnoit, care a venit cu unele ajustări și actualizări ale documentului precedent.

Notăm că Programul Individual de Parteneriat a devenit gradual un instrument de cooperare multidimensională care include, pe de o parte, componenta militară de apărare (controlul asupra armamentului, protecția civilă, prevenirea și gestiunea situației de criză, pregătirea cadrelor), iar pe de alta, domenii nemilitare (cercetarea științifică, protecția mediului). Unul dintre conceptele-cheie ale Programului este „autodiferențierea”, în sensul că fiecare participant, în funcție de interesele sale, își asumă acțiunile pe care le consideră necesare și le implementează, cooperarea în asemenea manieră fiind de caracter multiaspectual.

Subliniem, în același context, că Procesul de Planificare și Revizuire a Parteneriatului pentru Pace a fost inițiat

spre a spori nivelul de interoperabilitate practică a statelor partenere și a asigura baza metodologică indispensabilă pentru identificarea și evaluarea forțelor și capacităților militare, obiectivul urmărit fiind transparența, informarea veridică, asistența mutuală pe filiera Alianță - parteneri în aspectele ce vizează securitatea și apărarea. Dialogul prin intermediul Procesului a avut menire să contribuie nu numai la asigurarea securității, dar și a democrației, solicitând implicarea instituțiilor abilitate ale puterii de stat.

Transformarea Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică în Consiliul Parteneriatului Euro-Atlantic a contribuit la ridicarea nivelului de cooperare dintre părți, aprofundarea dialogului politic și a consultărilor pentru „promovarea și sprijinirea reformelor democratice, rezolvarea problemelor comune de securitate și schimbului de experiență în domenii-cheie, precum securitatea frontierelor, combaterea terorismului.” [3, p. 5-6] Consiliul a oferit oportunități importante pentru promovarea intereselor naționale ale Republicii Moldova la capitolul securitate, dar și pe marginea altor aspecte, însă optimismul exprimat de P. Lucinschi la reuniunea CPEA din 9 iulie 1997 s-a materializat numai în parte, deoarece soluții ale conflictului din raioanele de est n-au fost identificate și retragerea forțelor armate ale Federației Ruse nu s-a realizat, dar, totodată, împreună cu România și Ucraina au fost create două euroregiuni, urmărindu-se „formarea unui spațiu de cooperare în scopul consolidării securității și stabilității în regiune”. Subliniem totuși că acest for prezintă nu numai cadrul politic al cooperării dintre Alianță și parteneri, dar și unul instituțional, pentru dezvoltarea relațiilor bilaterale în contextul parteneriatelor angajate, realizându-se în fapt prevederile articolului 3 al Tratatului constituant de la Washington – părțile pot să acționeze individual și în comun.

Summit-ul de la Praga din 21-22 noiembrie 2002 a propus planuri individuale de acțiuni ale Parteneriatului, ale căror menire este de a oferi suport de cooperare prioritară și preferențială dintre Organizație și fiecare partener pentru a asigura valorificarea obiectivelor și dezvoltarea abilităților incluse în Documentul de Prezentare. Fiind un mecanism de angajare și armonizare a relațiilor dintre Alianță și parteneri prin intermediul Programului Parteneriat pentru Pace, aceste planuri oferă posibilitate de a alege activitățile individuale pe care le asumă și le fixează, dar în context și reflectând necesitățile reformelor sectorului de securitate.

Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova – NATO, lansat la 19 mai 2006, a urmărit aprofundarea cooperării cu structurile și instituțiile europene și euroatlantice, promovarea reformelor democratice în diverse domenii, reformarea și modernizarea sectorului de securitate și apărare, consolidarea controlului democratic asupra Forțelor Armate. [4] Acest document conține mai multe linii magistrale de dezvoltare a Republicii Moldova, însă primordialitatea revine, în accepția noastră, reformării prin modernizare a sectorului de securitate și apărare prin realizarea unui set de acțiuni și promovării reformelor democratice la standardele europene, în ambele cazuri rolul definitoriu fiind rezervat dialogului politic și cooperării cu instituțiile europene și euroatlantice.

Am remarcat mai sus că IPAP a fost supus actualizării, procedura fiind inițiată în noiembrie 2009 de către Republica Moldova pentru a racorda conținutul la „realitățile existente”. Versiunea actualizată a intrat în vigoare la 20 august 2010 ca urmare a „adoptării de către Guvernul Republicii Moldova și aprobării tacite de către Aliți.” [5] Precizăm că, reluând în linii mari obiectivele trasate și excluzând acțiunile care au fost realizate, varianta actualizată transferă accentul pe consolidarea controlului democratic al Forțelor Armate în aprofundarea cooperării nemilitare (știința și protecția civilă în situații excepționale), iar „deosebirea constând în includerea unui obiectiv nou cu privire la reforma sectorului de securitate și apărare în contextul sporirii nivelului de transparență și eficiență” [6] și se exprimă necesitatea perfectării unei strategii a securității naționale. Cooperarea în baza IPAP a oferit Republicii Moldova posibilitatea de a beneficia de asistență „în elaborarea documentelor strategice în domeniul securității și apărării, ameliorarea procedurilor bugetare și de planificare, optimizarea sistemului de instruire militară și consolidarea controlului democratic asupra forțelor armate”, urmărindu-se dezvoltarea capabilității lor.

Considerăm necesar de a sublinia că Summit-ul Organizației de la Praga nu numai a inițiat planurile individuale de acțiuni ale Parteneriatului, dar a promovat, în același timp, Conceptul Militar de Apărare împotriva Terorismului și a lansat Planul de Acțiune împotriva Terorismului din cadrul Parteneriatului pentru Pace, date fiind eforturile conjugate ale Organizației în combaterea acestui flagel. Conceptul reprezintă „baza doctrinară a acțiunilor aliate în abordarea amenințărilor teroriste”, pe când Planul a trasat platforma de cooperare a Alianței cu partenerii în domeniul vizat, „implicând atât consultări la nivelul politic, cât și măsurile practice (securitatea frontierelor, exerciții specifice, dezvoltare de capabilități).” [7, p. 4] În contextul reliefat de idei este sugestiv că Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO din anul 2006 conține obiectivul „combaterea terorismului și crimei organizate”, pe când textul actualizat a transferat accentul în conformitate cu amenințările noi, „combaterea terorismului” fiind acompaniată de „asigurarea apărării cibernetice”. Participarea Republicii Moldova la activitățile de contracarare a terorismului și-a găsit expresie prin fondarea la 13 noiembrie 2006 a Centrului Antiteror al Serviciului de Securitate și Informare, care și-a propus realizarea mai multor obiective precum: coordonarea tehnică a măsurilor de prevenire și combatere a terorismului desfășurate de către autoritățile publice competente; evaluarea capacităților forțelor antrenate în realizarea politicii naționale antiteroriste; estimarea factorilor de risc din partea teroriștilor; acordarea asistenței autorităților publice de resort. [8, p. 31]

Urmărind să contribuie la instruirea autorităților naționale în materia combaterii terorismului, pe agenda Alianței se află desfășurarea diferitelor activități de educație și stimulare, cum ar fi atelierul internațional consacrat cooperării dintre puterea publică, mass-media și societatea civilă care a avut loc la Chișinău la 8 decembrie 2009 și a vizat, potrivit lui M. Figueroa, implicarea societății civile în lupta contra acestui flagel sau stagiul de formare în problema cyberterorismului din 12-16 octombrie același an 2009, organizat în capitala Republicii Moldova de către Centrul de excelență al NATO pentru apărare contra terorismului din cadrul Programului „Știința în serviciul Păcii și

Securității". Acest for a avut ca obiectiv evaluarea amenințărilor și riscurilor de tip cyber, consolidarea capacităților de acțiune în comun pentru a evita periclitarea cybersecurității statelor și elaborarea programelor naționale de sensibilizare a factorilor guvernamentali, instituțiile universitare și academice, antreprenoriatul și utilizatorii asupra pericolelor în domeniu.

Prin urmare, Programul Parteneriat pentru Pace oferă posibilități statelor partenere de a angaja și exercita activități de cooperare din mai multe domenii, fiecare protagonist având dreptul de a alege dimensiunile pe care le consideră că se află în conformitate cu interesele și necesitățile sale prin aplicarea principiului autodiferențierii. Parteneriatul Euro-Atlantic s-a adaptat mediului de securitate de la sfârșitul secolului al XX-lea și începutul secolului al XXI-lea aplicând dialogul și cooperarea între Tratat și parteneri pentru a răspunde exigențelor timpului, dar, totodată, ținând cont de particularitățile fiecărui stat participant la acest proces, inclusiv ale Republicii Moldova, luându-se în calcul, mai ales, statutul autoproclamat de neutralitate permanentă și, prin urmare, consecințele politico-juridice care decurg din această calitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Lupan Vlad. Relațiile Republicii Moldova cu Alianța Nord-Atlantică (NATO). În: Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008). Chișinău: CARDIDACT, 2009, p.142-152.
2. Ibidem.
3. Republica Moldova în cadrul Consiliului Parteneriatului Euro-Atlantic. În: Jurnalul Academic. 2011, august, nr.14, 35 p.
4. Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova-NATO. În: http://www.mfa.gov.md/nato_md/planul_al_parteneriatului/ (vizitat 16.02.2013)
5. Relațiile Republica Moldova – NATO. În: <http://www.mfa.gov.md/nato-md/relatiile-rm-nato/> (vizitat 16.02.2013).
6. Republica Moldova a actualizat Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului cu NATO. În: <http://www.basara-beni.ro/stiri/integrare-europeana/republica-moldova-a-actualizat-114/> (vizitat 16.02.2013).
7. Strategii ale Uniunii Europene și ale Alianței Nord-Atlantice în prevenirea și combaterea fenomenului terorist. În: <http://www.sri.ro/fisiere/studii/strategiene/pdf.8p.> (vizitat 16.02.2013).
8. Armașu Vitalie. Rolul NATO în procesul de implementare a politicii antiteroriste a Republicii Moldova. În: Studii Internaționale. Viziuni din Moldova, 2007, vol. IV, p. 30-33.

PROBLEMA REVENIRII MIGRANȚILOR MOLDOVENI ÎN PATRIE ȘI ÎNCADRAREA LOR ÎN CÂMPUL MUNCII

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article analyzes the migration processes and how is involved in it the Republic of Moldova and the impact of these processes on socio-economic development of the country. Are also highlighted activities of the authorities of the country to attract Moldovan migrants to return home and fall in labor. It also exposed the problems that need to be overcome to facilitate placement of the migrants return in entrepreneurship activities in country.

Una din consecințele migrației masive a populației Republicii Moldova peste hotare constă în apariția unor probleme negative pentru interesul național al țării noastre. Sondajele de opinie realizate recent (aprilie 2012) au indicat că tot mai mulți moldoveni nu mai doresc să rămână în țară, 70% din ei ar pleca peste hotare, 17% - temporar, 16% - la muncă, 9% - la studii și doar 3% în scopuri turistice. Majoritatea au indicat că scopul plecării peste hotare îl constituie oportunitățile oferite de țările străine (salarii atractive, perspective pentru carieră etc.).

Cât privește vârsta celor care doresc să plece peste hotare, fiecare al treilea cetățean dintre cei cu vârsta de 25-34 de ani ar emigra. Cei cu vârsta între 14-24 de ani ar pleca pentru studii, considerând că studiile de peste hotare sunt mai calitative și le vor asigura profesii mai bune și mai bine plătite. Moldovenii care doresc să plece peste hotare, sunt în majoritate persoane tinere, care constituie baza dezvoltării țării. Consecințele acestui fenomen conduc la îmbătrânirea populației, iar aceasta frânează dezvoltarea economică a țării. [1]

O altă dimensiune manifestată de migrația forței de muncă este durabilitatea acesteia. Faptul că procesul își

menține amplexarea deja mai bine de un deceniu ne dă siguranță că proporțiile acestuia vor rămâne solide, cel puțin, pe termen mediu, fiind absenți factorii sau semnele care ar impune/demonstra contrariul. Evoluția procesului migrațional este strict legată de dezvoltarea economică și a calității vieții în Republica Moldova.

Un alt sondaj de opinie realizat în perioada 22 martie – 20 aprilie 2013 a confirmat starea alarmantă privind intențiile de emigrare a populației. Astfel, trei moldoveni din patru se plâng de faptul că nu pot pune niciun ban deoparte. În același timp, mai mult de 60 de procente cred că banii publici ajung în buzunarele funcționarilor, 83 la sută au afirmat că le este foarte greu să-și găsească un loc de muncă în Republica Moldova, iar 80 la sută au declarat că ar pleca din țară cu prima ocazie. [2] Conform unor date neoficiale, în prezent circa 1/3 din populația aptă de muncă a Republicii Moldova se află peste hotare.

În vederea diminuării impactului negativ al migrației asupra sistemului de protecție socială și asupra problemelor demografice, de asigurare a pieței muncii din Republica Moldova etc. autoritățile au început realizarea unor măsuri pentru a contribui la reîntoarcerea migranților în țară și încadrarea lor în câmpul muncii. Astfel, Uniunea Europeană și Republica Moldova au semnat, în iunie 2008, Declarația comună privind Parteneriatul de Mobilitate. În cadrul acestui parteneriat a fost lansat Proiectul „Consolidarea capacității Moldovei de gestionare a pieței muncii și de reîntoarcere a migranților” [3] care prevede măsuri de asistență pentru cetățenii moldoveni aflați în străinătate, fiind promovată mobilitatea legală între statele UE și Moldova.

Una dintre activitățile relevante din cadrul acestui proiect s-a produs pe data de 8 mai 2010, la Padova (Italia), unde a avut loc un târg de informare despre piața muncii din țara noastră, organizat de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, cu suportul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova și Ministerului Muncii și Protecției Sociale al Italiei, al Consulatului General al Republicii Moldova din Bologna, al Camerei de Comerț și Industrie Moldo-Italiană și al diasporei moldovenilor din Italia. La acest târg a participat și un grup de angajatori din țara noastră din domeniile industriei, construcțiilor, transporturilor, confecțiilor, tehnologiilor informaționale, care au prezentat o ofertă de 2700 de locuri de muncă, atât pentru specialiști, cât și pentru muncitorii de rând, în condiții financiare atractive. [4] Însă, deși ofertele păreau tentante, foarte puțini dintre moldovenii stabiliți în Italia au răspuns afirmativ la aceste propuneri.

Crearea centrelor de informare în domeniul migrației reprezintă o altă măsură de protecție a lucrătorilor, în special a celor migranți, menite să informeze pe larg despre procedurile administrative ale migrației, riscurile migrației și formele de protecție. Astfel, potențialii migranți vor avea acces la un pachet minim de informații, precum și la informații inclusiv privind oportunitățile de angajare pe piața muncii din Moldova. Centre de informare în domeniul migrației au fost deschise la Chișinău, Cahul și Bălți. [5, p. 185]

În scopul reducerii pierderilor ce rezultă din acest tip de migrație, în 2008, Academia de Științe a Moldovei și Organizația Internațională pentru Migrație au inițiat un proiect privind revenirea temporară a membrilor diasporei științifice a Moldovei. În 2010 această inițiativă a fost continuată prin programul „Abordarea fenomenului „exodului de creieri” și consolidarea Republicii Moldova drept platformă de cercetare și dezvoltare prin revenirea temporară a oamenilor de știință moldoveni expatriați”.

O altă inițiativă, care se înscrie în eforturile de a promova revenirea temporară sau permanentă în Republica Moldova a tinerilor absolvenți ai instituțiilor din străinătate, a demarat în cadrul unui proiect pilot, intitulat „Susținerea implementării componentei de migrație și dezvoltare a Parteneriatului pentru Mobilitate UE - Moldova”. Această acțiune este un parteneriat dintre Organizația Internațională pentru Migrație, Misiunea în Republica Moldova (OIM), Ministerul Tineretului și Sportului, Ministerul Educației și Agenția pentru Ocuparea Forței de Muncă, ce intenționează să reîntoarcă 30 de tineri moldoveni, absolvenți ai instituțiilor de învățământ din străinătate, pentru a se angaja în instituțiile private/publice din Republica Moldova. [6, p. 34] Totodată, OIM a elaborat, în cadrul proiectului „Susținerea implementării componentei de migrație și dezvoltare a Parteneriatului pentru Mobilitate Moldova - UE”, „Programe destinate migranților, oamenilor de știință expatriați, absolvenților instituțiilor de învățământ din străinătate, tinerilor și femeilor din mediul rural”, care prevăd următoarele:

- organizarea, în parteneriat cu Ministerul Afacerilor Externe, a unor ateliere pentru reprezentanții asociațiilor de migranți. Atelierele vor cuprinde următoarele: înregistrarea și gestionarea asociațiilor de baștină, colectarea fondurilor, colaborarea cu ambasadele, media; programe educaționale și culturale, promovarea comerțului și investițiilor etc.;

- facilitarea repatrierii și reintegrării pe piața muncii din Moldova. Se prevede elaborarea unor proiecte care să încurajeze revenirea acasă a migranților și utilizarea capitalului financiar și uman acumulat peste hotare în proiecte de dezvoltare, care prevăd facilitarea lansărilor de afaceri, procurarea de echipament profesional etc.;

- crearea locurilor temporare de stagiu pentru moldovenii, absolvenți ai instituțiilor de învățământ din străinătate. Va fi elaborat un program pilot care va oferi absolvenților moldoveni de peste hotare plasamente profesionale de trei - șapte luni în sectorul public și cel privat din Republica Moldova;

- revenirea temporară a oamenilor de știință pentru realizarea sarcinilor pe termen scurt în instituții de cercetare și academice din Republica Moldova. El prevede sprijinirea unei inițiative-pilot care va identifica 30 de lideri în rândul oamenilor de știință moldoveni expatriați, care vor realiza o sarcină temporară în Moldova în cadrul unei instituții academice de cercetare locale sau vor dezvolta împreună cu colegii moldoveni proiecte comune;

- dezvoltarea antreprenoriatului în mediul rural, prin selectarea a circa 200 de moldoveni, cărora li se va oferi instruire în domeniul antreprenoriatului, suport financiar pentru înființarea unei afaceri și asigurarea monitorizării proiectelor în domeniul micului business. [7, p. 1-7]

La compartimentul creării condițiilor optime pentru migranți în vederea angajării lor în câmpul muncii și lansarea în afaceri la revenire în patrie mai persistă încă multe lacune, cum ar fi accesul la informație, resursele financiare insuficiente, deficitul de resurse umane calificate, corupția persistentă, politicile fiscale nefavorabile, lipsa infrastructurii pentru antreprenoriat și o piață locală slab dezvoltată. [8, p. 31-32]

Altă problemă importantă semnalată de migranți se referă la *gradul înalt de birocrație* întâlnit la obținerea permiselor, licențelor și certificatelor. Antreprenorul pregătește seturi de documente, multe sunt de prisos și au costuri exagerate. Pe parcursul anului fiscal, doar pentru permisele de desfășurare a afacerilor, antreprenorii plătesc aproape de două ori mai mult decât în anul precedent. Complică operarea unor afaceri *inspecțiile frecvente* ale autorităților respective. Inspecțiile excesive desfășurate de aceste instituții pot împiedica funcționarea cu succes a afacerilor. Cât privește *corupția*, acest fenomen se întâlnește nu doar în domeniul informării și birocrației, dar „acompaniază” antreprenorul la toate etapele de lansare și operare a afacerii. *Accesul la împrumuturile bancare* este anevoios, deoarece ratele dobânzilor sunt între 24% și 32% pe an. Totodată, termenul de rambursare este prea scurt, iar plățile încep prea devreme etc. [9, p. 32-36]

La capitolul folosirii eficiente a *remitențelor* se impune redirectionarea lor spre afaceri, dar nu spre consumul curent. Dezvoltarea micului business în țara noastră ar facilita un schimb de experiență între țara de origine și țara-gazdă, deoarece migranții, întorși acasă, tind să deschidă o afacere în domenii deja asimilate de ei peste hotare. [10, p. 22]

În vederea redresării situației privind facilitarea participării migranților întorși în patrie la activitățile de antreprenoriat este necesar de indicat că Executivul Republicii Moldova a adoptat, la 18 octombrie 2010, Hotărârea nr. 972, intitulată „Programul-pilot de atragere a remitențelor în economie „PARE 1+1” pentru anii 2010-2012.” [11] Scopul Programului-pilot era de a mobiliza resursele umane și financiare ale persoanelor plecate peste hotarele țării pentru a desfășura activitatea de muncă în Republica Moldova. Obiectivele Programului-pilot prevăd următoarele:

- a) creșterea nivelului de informare a lucrătorilor migranți din Republica Moldova și a beneficiarilor de remitențe privind oportunitățile de dezvoltare a unei afaceri în țara de origine;
- b) sporirea abilităților antreprenoriale în rândul lucrătorilor migranți și a beneficiarilor de remitențe;
- c) stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii de către lucrătorii migranți și beneficiarii de remitențe;
- d) facilitarea accesului la resursele financiare necesare înființării/dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii și promovarea culturii financiare și a economiilor.

La Programul-pilot pot participa lucrătorii migranți din Republica Moldova, precum și rudele de gradul întâi ale lucrătorilor migranți. Programul-pilot urmează să se desfășoare pe parcursul a 24 de luni. Beneficiarii obțin un grant nerambursabil pentru crearea întreprinderilor noi și/sau dezvoltarea celor existente. Grantul se va acorda în baza „Regulii 1+1”, adică fiecare leu investit din remitențe va fi suplinit cu un leu din cadrul Programului-pilot. Valoarea maximă a grantului este de 200000 de lei. Fiind acordat beneficiarilor de pe întreg teritoriul Republicii Moldova cu respectarea rigorii de 30% din valoarea totală a bugetului pentru municipiile Chișinău și Bălți (20% și, respectiv, 10%) și 70% - pentru celelalte localități. În cadrul programului „PARE 1+1” s-a reușit în trei ani lansarea a 124 de proiecte investiționale ale migranților cu o valoare totală de 74 de milioane lei, iar în anul 2013 se preconizează triplarea acestei sume. [12]

Aprețuind acțiunile autorităților pentru includerea migranților în activități investiționale în Republica Moldova, este util de analizat experiența altor state privind măsurile de stimulare a reîntoarcerii lucrătorilor migranți. În acest sens poate fi invocat exemplul Poloniei, care a declanșat o serie de acțiuni, direcționate în mai multe domenii, cum ar fi:

- susținerea persoanelor-migrante, care include forme particulare de susținere a persoanelor care încep o afacere pentru prima dată. Aceste măsuri prevăd scutirea de impozitul pe venit, contribuții la fondul de pensii pe o perioadă de 3 ani și acordarea unui credit preferențial pe un termen de 5 ani;
- susținerea celor care planifică să facă investiții în Polonia este realizată în formă de transferuri pentru investiții, scutind aceste investiții de impozite pe un termen de 3 ani;
- crearea unui fond special de capital mixt/comun (prin intermediul Guvernului și al organelor locale) pentru a acorda credite preferențiale persoanelor, care doresc să investească în Polonia, folosind, în special, banii câștigați peste hotare.

Un exemplu asemănător de stimulare a investițiilor colective prin programe oficiale servesc acțiunile Guvernului Mexicului, care încă în 1992 a inițiat un program ce suplimenta banii donați de emigranți cu fonduri guvernamentale, apoi și municipale. Astfel, pentru fiecare dolar donat, autoritățile participau cu trei dolari din fonduri guvernamentale. Sumele acumulate erau îndreptate într-un fond pentru dezvoltarea proiectelor locale. Datorită succesului acestui proiect, alte state au început implementarea propriilor programe „3 pentru 1.” [13, p. 45]

În concluzie, am putea remarca faptul că problemele revenirii migranților în țară și încadrarea lor în câmpul muncii sunt de o actualitate deosebită. În prezent, tendințele migraționiste ale populației Republicii Moldova sunt destul de pronunțate, în special, în rândul persoanelor tinere. Deși autoritățile au realizat anumite măsuri pentru a încuraja revenirea în patrie a cetățenilor moldoveni care se află la muncă peste hotare și de a-i plasa în câmpul muncii, mai sunt necesare încă activități majore, care ar stimula acest proces. La acestea se referă implementarea unor reforme profunde: economice, sociale, politice etc., de natură să sporească substanțial calitatea vieții în

Republica Moldova. De asemenea, se impune o colaborare mai eficientă a autorităților naționale cu organizațiile internaționale, a asociațiilor diasporei, a organizațiilor neguvernamentale etc., pentru încurajarea migranților să revină în țară.

BIBLIOGRAFIE

1. Moldovenii nu mai doresc să rămână în țară, 70% din ei ar pleca peste hotare. www.consulting.md. din 14.05.2012.
2. Sondaj: Peste 60% dintre moldoveni cred că banii publici ajung în buzunarele funcționarilor. www.allmoldova.md din 30 aprilie 2013.
3. Gestionarea pieței muncii și de reîntoarcere a migranților//Timpul. Integrarea europeană pas cu pas. Mai, 2012.
4. Ibidem.
5. 100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2008. IDIS „Viitorul”, 2009, p. 185.
6. Rusu R., Șaran V. Riscurile emigrației la adresa securității: „exodul creierilor” din Republica Moldova. // Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 24 mai 2011. Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. Chișinău, 2011, p. 34.
7. OIM. Misiunea în Republica Moldova. Programe destinate migranților oamenilor de știință expatriați, absolvenților instituțiilor de învățământ superior, tinerilor și femeilor din mediul rural. Chișinău, mai, 2010, p. 1-7.
8. CIVIS/IASCI. Consolidarea legăturii dintre migrație și dezvoltare în Moldova. Elaborat pentru: Banca Mondială în cadrul Rețelei învățare a specialiștilor din domeniul migrației și remitențelor (MIRPAL). Chișinău, 2010, p. 29-32.
9. Ibidem, p. 32-36.
10. Antonov V., Gamanji T., Cruc O. Monitor social. Exodul de creiere: provocări, consecințe, căi de acțiune. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2010, p. 22.
11. Hotărârea nr. 972 a Guvernului Republicii Moldova din 18.10.2010 „Cu privire la Programul-pilot de atragere a remitențelor în economie „PARE 1+1” pentru anii 2010-2012”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 211-212 din 29.10.2010.
12. www.gov.md din 11. 10. 2012.
13. Svetlicinii R. Experiența internațională și practicile implementate în Republica Moldova privind strategiile de reîntoarcere și reintegrare a migranților de muncă. //Moldoscopie, nr. 2, 2012, p. 45.

REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL TENDINȚELOR MIGRAȚIONISTE CONTEMPORANE

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Labour migration profoundly affects the economic and social development of Moldova. As of mid-2006, approximately one quarter of the economically active population was occupied abroad. Remittances from migrant workers to their families in Moldova amounted to one third of Moldova's gross domestic product. The number of migrants and the volume of remittances have grown steadily since 1999 with no indication yet that this trend might be reversed. Since the late 1990s, labour migration from Moldova has been directed towards two broad regions: CIS countries, predominantly Russia, and Western Europe, particularly Italy. The socioeconomic characteristics of the migrants drawn to each of these two regions differ markedly. Other important destinations include Ukraine in the CIS bloc and Portugal, France, Spain, and Greece in Western Europe. There is also sizeable migration to Israel, Turkey, and Romania.

Fenomenul migrației a existat dintotdeauna, fiind concretizat prin invazii, colonizări și cruciade, sau provocat, în general, de atracția exercitată de către regiunile mai bogate asupra populațiilor mai sărace. Pe parcursul secolului trecut, acest fenomen a luat proporții considerabile, astfel încât a devenit factorul constitutiv al problemelor globale ale umanității de la începutul secolului al XXI-lea.

Conform datelor ONU, în prezent nicio țară nu rămâne în afara fluxurilor migratorii internaționale. Acestea sunt fie țări de origine, fie țări de tranzit sau de destinație pentru migranți, ori apar în toate cazurile.

Identificăm următoarele tendințe ale proceselor migraționale contemporane:

I. *Globalizarea fluxurilor mondiale migraționale* (practic, sunt incluse toate țările de pe mapamond). Republica Moldova este afectată de migrație, o pondere semnificativă din persoanele apte de muncă sunt implicate în procesul migraționist.

II. *Creșterea migrației forțate* (peste 42 mln., refugiați, în special din Africa, motivul fiind intensificarea conflictelor armate pe mapamond, agravarea relațiilor interetnice, calamități naturale).

III. *Creșterea nivelului migrației ilegale* (caracterul pronunțat al muncii, impozitele sunt achitate, iar pachetul social și alte facilități nu sunt acordate).

IV. *Creșterea importanței demografice a migrației internaționale*. Prevalența emigrării versus imigrarea influențează dezvoltarea demografică, fiind caracterizată de o descreștere continuă a numărului de populație și amplificarea procesului de îmbătrânire a populației, inclusiv în Republica Moldova.

V. *Caracterul dual al politicii migraționiste* (înăsprirea și reglementarea politicii migraționale contra integrării, în același timp, imigrarea – determinanta politicii migraționiste, liberalizarea legată de înlăturarea hotarelor statale în cadrul uniunilor internaționale, de ex., UE).

VI. *Formarea centrelor – atractori mondiali migraționali* (SUA, Canada, Europa Occidentală, Australia/Noua Zeelandă, Rusia, Orientul Apropiat, „tigrii asiatici”).

VII. *Modificări calitative ale fluxului migrațional* (creșterea numărului persoanelor migratoare calificate, cu studii superioare; țări ca SUA, Franța, Canada, Suedia au programe atractive speciale pentru acest gen de migranți). Exodul de „creieri” este o problemă stringentă pentru statul nostru. Numărul bursierilor înmatriculați la studii în diferite instituții de învățământ superior peste hotare este în creștere permanentă, însă lipsa politicilor naționale direcționate pentru această categorie de persoane nu stimulează întoarcerea și angajarea lor în câmpul muncii în Republica Moldova. [1, p.35-37]

VIII. *Creșterea volumului și extinderea geografiei migrațiilor* (migranți în afara țării lor – 1965 – 75 mln., 1990 – 120 mln., 2000 – 150 mln., 2010 – 214 mln., din populația globului, excepție fac imigranții ilegali și migranții temporari). Lipsa unui sistem eficient și durabil de evidență a fenomenului migraționist, dar și a situației migraționiste din stânga Nistrului nu permit o estimare cantitativă exactă a fluxurilor migraționiste. În mass-media figurează cifre de la 340 de mii până la 1 milion de imigranți. Rezultatele sondajelor sociologice și ale recensământului populației din 2004 atestă că în migrația forței de muncă sunt implicate în jur de 600 mii de persoane sau fiecare a treia persoană aptă de muncă din țară [2]. Astfel, cea mai numeroasă prezență a migranților moldoveni se înregistrează în Rusia (58,2%), Italia (19%), Portugalia (5%), Spania, Turcia, Israel, Grecia, Franța, Germania, Irlanda, Cipru, România, Ucraina.

IX. *Feminizarea migrației* (femeia devine principalul întreținător al familiei). În Raportul Fundației ONU pentru problemele populației (UNFPA) se menționează că aproape jumătate din migranți în lume reprezintă femeile. [3] Tocmai femeile trimit familiilor în patrie o mai mare parte a salariului obținut decât expediază, de obicei, bărbații. Pentru Republica Moldova, ponderea femeilor este destul de mare – 34% din numărul total al migranților, ele lucrează în sfera serviciilor, comerț, îngrijesc de bătrâni, bolnavi, copii; în menaj, în sfera serviciilor sexuale.

X. *Concentrarea migranților (settlement)*, în special a minorităților etnice pe un anumit teritoriu; migrația devine factor esențial în schimbările sociale mondiale. Se observă tendința de concentrare a migranților moldoveni în orașele mari, megapolisuri. În 10 orașe (Moscova, Roma, Sankt-Peterburg, Istanbul, Odessa, ș. a.) s-au concentrat, practic, ¼ din numărul total de migranți moldoveni. [4]

XI. *Rămâne constant numărul refugiaților și al solicitanților de azil*. La nivel global, spre finele anului 2010, s-a estimat că existau 15,4 mln. refugiați și 845800 solicitanți de azil. În timp ce numărul de refugiați a crescut ușor (cu 153000, comparativ cu 2009), totalul de cereri noi de azil primite de către ÎCNUR sau guverne a scăzut cu 11% în 2010. Creșterea numărului de refugiați a fost cauzată de deteriorarea situației din Somalia (119000 persoane). ÎCNUR susține că în ultimii 10 ani are loc o scădere importantă a numărului de solicitanți de azil în statele industrializate. [5] Pentru Republica Moldova însă este valabilă *creșterea numărului străinilor care solicită documentare în țară*. În funcție de scopul intrării, străinii pot obține permisul de ședere provizorie (în scop de muncă, la studii, pentru reîntregirea familiei, în scopul activităților umanitare și religioase, la tratament, alte scopuri în condițiile legii etc.) sau permisul de ședere permanentă. Potrivit datelor statistice, cel mai mare număr de imigranți provin din statele CSI – 50,5% (45% revin originarilor din Rusia, 48% – din Ucraina, 2,4% – din Armenia, 1,8% – din Azerbaidjan, 1,4% – din Belarus). Pe locul doi se află reprezentanții statelor din Asia și din lumea a treia – 28% (Siria – 25,8%, Iordania – 15,6%, Sudan – 18%; este semnificativ și numărul imigranților sosiți din Turcia și Israel). Grupul al treilea îl constituie imigranții din statele europene – 17,5% (România – 31,2%, Bulgaria – 12,3% etc.). [6, p.168]

Conform Biroului Național de Statistică, în 2011 au imigrat în Republica Moldova 2704 persoane, dintre care 865 – la muncă, 720 – la studii, 854 – pentru reîntregirea familiei, 251 – pentru a desfășura activități religioase, umanitare și de voluntariat, 14 – alte motive. [7]

XII. *Remitențele*. Raportul realizat de IOM pentru 2011, susține că criza economică globală, pe lângă impactul privind fluxurile de remitențe, a generat anumite provocări pentru pattern-ul și managementul migrațiilor în viitor. [8, p. 49, 9, 10] Numărul total de migranți nu a scăzut drastic, deoarece, chiar și după ce au pierdut locurile lor de muncă, mulți lucrători migranți au decis să nu se întoarcă acasă, în ciuda unor stimulente introduse în unele țări, pentru că situația economică din țara de origine este mult mai gravă decât în țara de destinație.

Chiar dacă așteptările privind întoarcerea masivă a moldovenilor în rezultatul crizei economice din regiune nu s-au confirmat, totuși începând cu 2009 acești indicatori au înregistrat tendințe spre diminuare. [11, p. 111]

Deși volumul remitențelor s-a diminuat, reflectând creșterea șomajului printre lucrătorii migranți, acestea au

continuat, în multe cazuri, deoarece migrația de reîntoarcere nu a înregistrat nivelul scontat. De la începutul crizei în 2007-2008, fluxurile de remitențe au fost mai intense în comparație cu alte fluxuri financiare, investiții străine directe (ISD) și asistența oficială de dezvoltare. Se așteaptă că pe fundalul ieșirii din criză, volumul remitențelor să înregistreze noi cote record. În același timp, statul nostru este afectat în mod direct de acest fenomen, remitențele constituind peste 1/3 din PIB. Procesele recesiunii financiare globale și deficiențele apărute pe piața de muncă internațională în anii 2008-2009 au redus numărul emigranților și, implicit, al volumului de remitențe până la 30% față de PIB. Cu toate acestea, volumul transferurilor rămâne a fi impresionant de mare, în special în coraport cu investițiile străine directe în PIB. Cele mai multe transferuri se fac în continuare în dolari, 39,87% din total, în euro au fost transferate 38,04% din toate mijloacele menționate, iar în ruble rusești – 21,44%.

XIII. Relevanța traficului de ființe umane. În 2010 s-au marcat zece ani de la semnarea Tratatului ONU antitrafic (Palermo). Numărul global de persoane traficate – inclusiv adulți și copii, la muncă forțată, și prostituția forțată – a fost estimat la 12,3 mln. în 2010. Odată cu ratificarea Protocolului de la Palermo de către 117 state, se menționează și unele succese în combaterea traficului de ființe umane. Cu toate acestea, mai există o serie de probleme ce țin de lipsa politicilor naționale în domeniu, a actelor legislative necesare ce ar prevedea măsuri penale de penalizare a traficanților. Moldova continuă să fie caracterizată drept o țară de origine pentru traficul de ființe umane și este mai puțin o țară de tranzit a victimelor traficului de persoane din țările ex-sovietice spre statele europene.

Datele statistice arată că un număr de 132 de victime TFU au fost identificate prin Sistemul Național de Referire, care este de 5 ori mai mare decât numărul identificat în anul 2006 – un fapt care poate fi explicat printr-o identificare mai eficientă a unor astfel de victime. Numărul victimelor potențiale ale TFU raportat de ONG-uri pentru 2010 este echivalent cu 904 persoane. Principalele țări de destinație pentru victimele TFU rămân a fi cele din ultimii ani: Emiratele Arabe Unite, Rusia și Turcia. Moldova nu este o țară de destinație a traficului de persoane. Conform Raportului Global privind traficul de persoane (din iunie 2012) al Departamentului de Stat SUA, Moldova a fost plasată pe nivelul 2. [12]

Migrația ilegală este deseori asociată cu traficul de ființe umane. Conform datelor organizațiilor neguvernamentale care activează în domeniu, principalele țări în care sunt exploatate victimele traficului de ființe umane sunt Turcia (exploatare sexuală) și Rusia (exploatare prin muncă). Potrivit datelor Ministerului Afacerilor Interne, în prima jumătate a anului 2012 au fost documentate și anihilate 10 grupuri criminale specializate în trafic de ființe umane, proxenetism și organizare a migrației ilegale (trafic de ființe umane – 3 cu țări de destinație Ciprul de Nord, Emiratele Arabe Unite, trafic de copii – 1 în Italia, organizarea migrației ilegale – 6, în Franța, Bulgaria, Grecia, UE). În urma măsurilor operative de investigație efectuate au fost relevate 75 cazuri de trafic de persoane, 10 cazuri de trafic de copii, 5 cazuri de scoatere ilegală a copiilor din țară și 70 cazuri de organizare ilegală a migrației. [13]

XIV. Emigrare pentru reunificarea familiei. Studiile recente arată o tendință că tot mai multe persoane au plecat peste hotare pentru a fi împreună cu soțul/soția, cu părinții, cu copiii sau chiar prieten/prietenă. Se pare că această tendință este în creștere, dat fiind faptul că, pe de o parte, cei plecați anterior și-au făcut o anumită situație în țara-gazdă și se gândesc la satisfacerea nevoilor emoționale, iar, pe de altă parte, au acumulat resurse financiare care le-ar permite să finanțeze eventuala emigrare ilegală a persoanelor dragi. Din anul 2002 în evidențele statistice apare separat și grupul de vârstă 55-59 ani. Spre deosebire de tineri, care sunt defavorizați pe piața de muncă internă, plecarea peste hotare a persoanelor în etate poate fi explicată și prin procesele ce țin de reintegrarea familiei.

XV. Creșterea numărului readmișilor în Republica Moldova cu 25 procente în comparație cu 2009 și aproape de trei ori în comparație cu 2007. În baza Acordului între Republica Moldova și Uniunea Europeană privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală au fost readmiși din statele UE în total 41 cetățeni moldoveni în 2012. [14] Majoritatea persoanelor readmise vin din Franța, Republica Cehă, Germania, Ungaria, Spania, Austria etc.

Asigurarea unui management eficient al proceselor migraționale este posibilă doar prin abordarea complexă a politicilor în domeniu și prin implicarea ministerelor de profil și a autorităților la diferite niveluri de guvernare. Maximalizarea beneficiilor și minimalizarea efectelor negative de durată ale migrației nu este posibilă, dacă la elaborarea și implementarea politicilor nu vor fi luate în calcul caracteristicile proprii fluxului migrațional pentru fiecare direcție.

BIBLIOGRAFIE

1. Rusu R., Șaran V. Riscurile emigrației la adresa securității: „exodul creierilor” din Republica Moldova. // „Teoria și practica administrării publice, ediția anului 2011”. Materialele conferinței internaționale științifico-practice, 24 mai 2011, AAP - Chișinău, 2011, p. 35-37.
2. Tendințe și politici migraționiste în regiunea Mării Negre: cazurile Republicii Moldova, României și Ucrainei. Chișinău, 2008, IDIS Viitorul, <http://www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=19> accesat 17.08.2012.
3. Monitoring of population programmes, focusing on new trends in migration: demographic aspects Report of the Secretary-General UNPFA 23-26 April, 2013. <http://www.un.org/esa/population/cpd/cpd2013/CPD%202013%20UNPFA%20Migration%20report%20advance%20unedited%20version.pdf> accesat: 29.04.202013.
4. Lucky M., Mahmoud T.O., Pinger L. Patterns and trends of migration and remittances in Moldova. Chișinău: IOM, 2007, june http://www.iom.md/materials/5_patterns_eng.pdf accesat 17.08.2012.
5. UNHCR Global Trends 2011 <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html> accesat 09.04.2013.
6. Poalelungi O. Integrarea socială a străinilor în Republica Moldova: provocări, politici, practici sociale. / Revista de filozofie, sociologie și științe politice, 2012, nr.1, p. 165-173.

7. <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/view.asp?ma=POP0701&ti=Imigranti+dupa+tara+de+emigrare+si+scopul+sosirii+%2C+2011%09%09&path=../quicktables/RO/02%20POP/POP07/&lang=1> accesat 29.04.2013.
8. World migration report 2011 Communicating effectively about migration. p. 49 – 57, 2011, IOM. http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_English.pdf accesat 10.04.2013.
9. IOM's World Migration Report 2010 www.jcp.ge/iom/pdf/WMR_2010_ENGLISH.pdf accesat 05.04.2013.
10. Ghosh B. The Global Economic Crisis and Migration: Where do we go from here? 2011 http://publications.iom.int/bookstore/free/where_do_we_go.pdf accesat 05.04.2013.
11. Profilul migrațional extins al Republicii Moldova 2005-2010. IOM, 2012, p.111.
12. <http://www.state.gov/documents/organization/192587.pdf> accesat 12.04.2013.
13. <http://www.mai.md/content/15084> accesat 10.04.2013.
14. <http://www.bma.gov.md/content/6520> accesat 29.04.2013.

REFLECȚII ASUPRA RELAȚIEI INTERESE POLITICE- TRANSFORMĂRI DEMOCRATICE (DIN EXPERIENȚA REPUBLICII MOLDOVA)

Victor SACA,

*doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

In this article are examined the significances of content of political interests and democratic transformations in conditions of the Republic of Moldova. Particular attention is given to the interaction between these interests and transformations during the communist government and the Alliance for European Integration. Specifies the conflict of interest between the components of the alliance and the impact of conflict on the political process.

Pornind de la realitățile actuale ale Republicii Moldova și ale altor țări în transformare spre democrație, un rol deosebit în evoluția lor sociopolitică revine relației interese politice - transformări democratice. Caracterul acestei relații depinde *ipso facto* de capacitățile poziționale, reflexive și funcționale ale actorilor politici, de puterea lor de manifestare ca forță activă, abilă și eficientă a câmpului politic. Din aceste considerente, relația interese politice - transformări democratice, examinată prin prisma însușirilor actorului politic, este o paradigmă complexă a științei politice contemporane, considerată pe drept cuvânt una de importanță majoră atât în aspect teoretic, cât și practic.

Actualmente, în literatura de specialitate din Republica Moldova, nu întâlnim o abordare sintetică fundamentală a problemicii în cauză. Totuși astăzi există unele studii aparte ale relației interese politice - transformări democratice, însă fără ca ea să fie supusă în mod special unei analize sintetice. Ne referim la unele publicații în reviste de specialitate din țară și de peste hotare. [1]

Deci ce reprezintă interesul politic în cazul Republicii Moldova, cum apare și cum evoluează el pe parcurs prin intermediul purtătorilor săi principali? Identificarea unui astfel de interes în condițiile noastre e posibilă prin raportarea lui la interesul politic ca model ce se realizează și se promovează stabil de către purtătorii lui la fel de stabili. Interesul politic, ca fenomen *sui generis*, poate fi definit drept o *totalitate de însușiri obiective și subiective ale actorilor politici și altor comunități sociale legate de factorul necesității, utilității, avantajului, scopului ce influențează substanțial comportamentul și acțiunile lor social-semnificative*. [2]

Generalizând realitățile interesului politic gen moldovenesc și, respectiv, însușirile sale obiective și subiective, observăm anumite deosebiri ale acestuia de interesul *sui generis*, deosebiri ce presupun abateri de sens, structurale, tipologice, funcționale. Totodată, acest interes este unul în transformare, cu tendințe de acumulare treptată a substanței valorice de la simplu la compus, de la imaginar la real, dar care, deocamdată, nu dispune de premise suficiente (indeosebi, de baze economice, sociale, mature) pentru a-și supune într-un mod mai relevant elementele ce-i lipsesc spre integritate. Astfel de situație bazică a interesului politic, când reformele economice și sociale propriu-zise s-au aflat în tărgănare mai bine de două decenii, a determinat în mare parte evoluția sa anevoioasă, chiar confuză, prin imaturitate componentială, reculări stadiale și, respectiv, limitări de conținut.

Spre deosebire de țările dezvoltate cu interese politice relativ stabile, ale căror elemente obiective și subiective

corelează rațional la diferite niveluri ale procesului politic, în Republica Moldova urmăm o disproporție vădită între aceste elemente, chiar o criză structurală a intereselor în cauză. Astfel, ceea ce numim poziția socială a actorului (element obiectiv) nu este suficient conștientizată de către acesta în limitele necesarului, utilului, avantajului public, normelor politice și morale general acceptate în lumea politicii. Mai mult, subiectivitatea interesului politic din societatea noastră reflectă adesea o conștientizare deplasată de la firesc a statutului, a necesității și avantajului, conștientizare alimentată de tendințe de încălcare a acestor norme, de combinare într-un mod bizar a scopurilor nobile, democratice, cu mijloacele autoritare ce devalorizează aceste scopuri. De exemplu, scopul guvernării AIE-2, axat pe eurointegrare și consolidarea democrației în țară, a fost în permanență supus pericolului din interiorul alianței, ambițiilor unor lideri de a obține avantaje.

Paradoxurile structurale ale interesului politic, legate, în special, de discordanțele între obiectivitatea și subiectivitatea acestuia, se regăsesc în etapele pe care el le parcurge, în special, cele ale funcționării, realizării și instituționalizării. Aceste etape, la fel sunt pătrunse de crize și disfuncții. Astfel poate fi calificată decizia ex-premierului moldovean, președintelui Partidului Liberal-Democrat din Moldova V. Filat de ieșire a fracțiunii PLDM din alianță și de inițiere a unui proces de renegociere a unui nou acord. Adică interesul politic comun al AIE-2 a fost încălcat, cauzele adevărate fiind camuflate.

Următoarea componentă a temei – cea a transformării democratice – are valențe la fel de complexe și contradictorii, precum interesul politic. Actualmente, în spațiul postcomunist, ceea ce se consideră drept transformări democratice *largo și stricto sensu*, se deosebește mult de la țară la țară. Însă comun pentru absoluta lor majoritate este faptul că elitele de aici au recunoscut chiar de la bun început drept oportună alegerea democratică a cursului de dezvoltare a noilor state, declarându-și permanent atașamentul constant la acest curs.

Procesele și evenimentele politice, dar și cele sociale în sens larg, ce s-au desfășurat până acum în țara noastră, au demonstrat rupturi între declarații și fapte la capitolul democratizării. E drept, că s-au creat instituții democratice (Parlament, Președinție, Curtea Constituțională), sistem constituțional democratic, se desfășoară alegeri democratice în bază de pluripartidism, mass-media este relativ liberă, cetățenilor li se oferă drepturi și libertăți, adică există anumiți indici după care R. Moldova se socotește o țară democratică. Or, acești indici ai democratizării, fiind în mare parte de natură procedurală, nu au fost urmați de măsuri consecvente care să asigure o democratizare reală a țării, adică în societate s-a creat un vacuum între perceperea democrației procedurale și democrației reale. Astfel, a apărut un paradox: avem democrație fără democrați sau mai bine spus, avem cvasi-democrație, fiindcă procesul democratizării s-a axat preponderent pe edificarea aspectului formal al democrației, fără ca el să se extindă din plin în perimetru de însușire și valorificare a democrației ca conținut, a democrației în plan mental, comportamental, relațional, fapt consemnat de către autor și în alte publicații. [3] Mai mult, elementul democratic se află sub o presiune puternică a elementului autoritar, ceea ce ne demonstrează cu lux de amănunte comportamentul și relațiile actuale din cadrul Legislativului. Acesta, impunându-se drept instituție democratică ca formă, este prin relațiile dintre guvernanți și opoziție, dar și dintre fracțiunile și liderii PLDM - PD, PLDM - PL, care până nu demult au guvernat, concomitent instituție în care se reproduc obiceiuri, reguli, mecanisme, atitudini autoritare.

Deși pe parcursul a mai bine de douăzeci de ani ai țării au fost puse, fie și insuficient, bazele regimului democratic, lupta pentru putere între reprezentanții clasei politice se desfășoară adesea cu încălcarea normelor democratice, regulilor de joc. Majoritatea din ei, dar și a masei, au fost mult timp într-un fel robi ai democratizării, asociind în mod paradoxal succesul său doar cu căderea regimului comunist. Adică, pentru o bună parte a timpului rezervat transformărilor sociale, *anticomunismul* devine un remediu al democratizării (departe de a fi eficient), care a unit, mai mult sau mai puțin, pe această undă segmente active ale societății. Acestea credeau (iar unele mai cred și astăzi), că anume lupta împotriva comunismului este cea mai potrivită cale de a ajunge la democrație. Astfel de orientare a fost și rămâne în conștiința politică elitară și în cea de masă una cu rezultate neașteptate (în special, în 2001, când Partidul Comuniștilor, în pofida potențialului anticomunist acumulat în societate în primul deceniu de tranziție, a venit la putere), chiar, diametral opuse (din 2009 până în prezent, când la putere s-a aflat AIE, care prin ciocnirile sale interne nu a fost în stare să ducă la bun sfârșit reformele democratice) așteptărilor. Realitățile atestă, că tendințele anticomuniste nu pot conduce la transformări democratice bine conștientizate ca proces și rezultat.

Apelând la abordarea interacționistă în evaluarea interferenței intereselor politice și transformărilor democratice, remarcăm unele particularități ale sale în Republica Moldova.

Însuși mecanismul de legătură a intereselor politice și transformărilor democratice în societatea noastră este unul deficitar la capitolul stabilitate democratică. Elementele sale, întruchipate în mijloacele preponderent autoritare de organizare și activitate politică, economică, socială etc., alcătuiesc un sistem democratic defectuos, o mașinărie autoritară de manifestare a intereselor politice, fapt ce determină în fond caracterul la fel de autoritar al legăturii acestora cu transformările în sens larg din societate, dar și parametrul unei democratizări limitate ca conținut. Atare sistem, mașinărie a fost plămădit/ă până acum atât de forțele de guvernământ, cât și de cele de opoziție.

Un caracter paradoxal l-a avut relația interese politice - transformări democratice în perioada guvernării comuniste. Anume în anii 2001-2009 a fost acumulată o experiență bogată de combinare paradoxală a democraticului cu autoritarul. Metodele autoritare folosite la maximum în cadrul PCRM erau extinse pe larg și în mașinăria guvernamentală (însă aici învelite ciudat în straie democratice), în relațiile cu opoziția democratică de atunci. În cei opt ani de guvernare a acestui partid mecanismul de legătură a intereselor sale politice cu procesul transformării democratice era unul manipulator, bine pus la punct, orientat spre manipularea maselor, pentru a se bucura de susținerea acestora.

Mecanismul conexiunii intereselor politice și transformărilor democratice a devenit defectuos și în condițiile guvernării liberal-democrate. AIE-1 și AIE-2 au fost dominate din interior de interese de partid ce se impuneau pe prim-plan în raport cu interesul național. Aceste alianțe au repetat în mare măsură greșelile comise de Alianța pentru Democrație și Reforme (ADR) din anii 1998-1999. Așa cum la sfârșitul anilor '90 ai secolului trecut componentele ADR foloseau mijloace generatoare de conflicte vis-a-vis de repartizarea funcțiilor în actul guvernării, la fel forțele din AIE-1 și AIE-2 manifestau în permanență interese strict axate pe împărțirea posturilor, tensionând, astfel, la maximum relațiile între ele.

Or, mijloacele de natură autoritară folosite în relațiile din cadrul AIE-1 și AIE-2 au avut și specificul lor, determinat în fond atât de factori interni ai formațiunii, cât și externi, legați, în special, de impactul opoziției comuniste, societății civile.

Principalul factor intern ține de concurența dură, deseori latentă, transformată în ură, între două personalități ale Alianței – premierul V. Filat și prim-vicespeakerul V. Plahotniuc. Ciocnirile lor la nivel de oligarhi au condus la dominarea de interese oligarhice în cadrul Alianței. Alt factor intern, care rezultă din cel dintâi, constă în tendința permanentă a componentei majoritare a Alianței – fracțiunii PLDM – de a domina partenerii și a le impune, prin șantaj, regulile sale de joc, fapt dovedit, cum s-a menționat deja, de ieșirea acestei fracțiuni la 13 februarie 2013 din Acordul Alianței și de revendicare a renegocierii unui alt acord. Totodată, tensionarea relațiilor prin metode de șantaj în cadrul Alianței s-a dovedit a fi manifestă și din partea fracțiunii PDM, în special în perioada formării AIE-2, când fracțiunea în cauză târăgăna în mod evident, prin negocieri cu opoziția comunistă, constituirea alianței. Era, în fond, un motiv de a obține poziții privilegiate în cadrul AIE-2.

Cât privește influența opoziției comuniste asupra mecanismului de funcționare a Alianței la capitolul interese politice – transformări democratice, aici pot fi evidențiate câteva momente, în viziunea noastră, mai relevante:

1. Presiunea permanentă a opoziției asupra guvernării, prin blocarea inițiativelor și activităților Alianței (cu excepția acelor ce generează conflictele interne între componentele acesteia) de a guverna eficient.

2. Subminarea de către opoziția comunistă a raportului dintre interesele Alianței și procesul reformării democratice a țării, legată, îndeosebi, de punerea în joc pentru un timp îndelungat a problemei alegerii șefului statului. Opoziția s-a pronunțat din start împotriva candidaturii AIE la funcția de președinte.

3. Impactul opoziției asupra factorului de interes din cadrul AIE-2 a devenit și mai puternic la sfârșitul anului 2012 – prima decadă a anului 2013, perioadă marcată de evenimente de mare rezonanță în lumea politică și în societate (incidentul din Pădurea Domneasca, demisia Procurorului general V. Zubco și a vicespeakerului V. Plahotniuc, depistarea încălcărilor financiare la Banca de Economii a Moldovei (BEM), intentarea dosarelor unor miniștri bănuți de corupție, arestarea de către Centrul Național Anticorupție (CNA) a Șefului Inspectoratului Fiscal Principal de Stat al Republicii Moldova, dl N. Vicol, interceptarea convorbirilor telefonice ale acestuia cu premierul V. Filat etc.), care au provocat tensiuni nemaîntâlnite până atunci între componentele Alianței. De aceste evenimente a profitat din plin opoziția comunistă, ea dominând comisiile de cercetare a incidentului din Pădurea Domneasca și a fărâdelegilor de la BEM și manifestând o capacitate rar întâlnită până acum în câmpul politic al țării de a confrunta între ele interesele specifice ale componentelor Alianței și de a spori din interior resentimentul reciproc al acestora. Dar poate că cel mai mult opoziția a reușit să submineze cauza comună a Alianței – definitivarea reformelor democratice în țară și realizarea obiectivelor de asociere politică și integrare economică la Uniunea Europeană, iar de aici – să compromită Alianța ca guvernare de coaliție.

Participând activ în cadrul Legislativului la votarea de decizii favorabile unei fracțiuni în detrimentul alteia, opoziția comunistă menținea în așa fel spiritul de ură între ele. De așa natură a fost mai întâi susținerea fracțiunii PLDM în raport cu celelalte, apoi pe cea a PD-ului împotriva PLDM-ului. Atare jocuri politice s-au soldat în ultima instanță cu destrămarea Alianței. Efortul decisiv al opoziției în acest sens s-a regăsit în inițierea Moțiunii de Cenzură guvernului Filat și, respectiv, în demiterea lui, fapt ce s-a produs la 5 martie curent cu 54 de voturi ale fracțiunilor PCRM, PD, PL și a unor deputați neafiliați. Aceeași soartă de demitere, dar prin voturile PCRM, PLDM, PL și câtorva deputați neafiliați a avut-o și speakerul M. Lupu. Astfel, opoziția comunistă, grație presiunilor sale permanente asupra guvernării, dar și a controverselor din cadrul Alianței, a reușit să alimenteze AIE-2 cu substanță dezintegrativă la capitolul interese politice – transformări democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Сака В. Особенности политических интересов в современном молдавском обществе. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XXII (Coord. V. Moșneaga, V. Saca). – Chișinău, USM, 2003, pp.110-120; Saca V., Efremov V. Dimensiuni generale și particulare ale transformărilor democratice din Republica Moldova. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială.-Chișinău: CEP USM, nr. 1 (LYI), 2012, pp.120-133.

2. Saca V. Interese politice și relații politice: dimensiuni tranzitorii. - Chișinău: CE USM, 2001, p. 75.

3. Saca V. Fenomenul transformării democratice între mentalitate și comportament (cazul Republicii Moldova). În: Știința politică în Republica Moldova: realizări și perspective. Secția Științe politice. Vol.II. - Chișinău: CEP USM, 2011, pp. 59-69.

MARKETINGUL POLITIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article exposed some definitions of political marketing. It examines the theoretical and practical aspects of political management in Moldova. Political marketing in Moldova is directly related to the interaction between the two units one of these candidate seeking an answer from the other unit, the voter. It emphasizes that mean political marketing techniques used to obtain the support of social groups during election campaigns.

Marketingul politic este o disciplină în plină extindere și relativ nouă în spațiul științific. Ea surprinde un tip de evoluție în elaborarea politicii și este legată de alte fenomene adiacente și complementare: profesionalizarea politicii și a campaniilor electorale, schimbările în natura interacțiunii dintre partide și alegători, dar și în ce privește locul și rolul partidelor în relația dintre stat și societatea civilă.

Deși în aparență pare ușor de intuit sensul „marketingului” politic, definirea lui presupune o explicație mai amplă. În literatura de specialitate nu există o definiție unică, ci mai degrabă o multitudine de înțelegeri, care pun accentul pe diferite aspecte ale marketingului politic.

Înainte de a defini marketingul politic este necesar să pornim de la înțelegerea conceptului de marketing. El a fost descris de către Asociația Americană de Marketing drept „proces de planificare și executare a concepției, prețului, promovării și distribuției de idei, bunuri și servicii pentru a crea schimbări care satisfac obiectivele individuale și organizaționale”. [1]

Derivat de la acesta, marketingul politic se referă la folosirea conceptelor și tehnicilor de marketing în politică. Marketingul politic studiază relația dintre „produsul” unei organizații politice și cererile pieței, interacțiunea actorilor politici (partide sau candidați) cu electoratul.

Profesorul Philip Kotler de la Universitatea Northwestern, SUA, unul dintre cei mai reputați specialiști în marketing, formula în 1992 următoarea definiție: „Marketingul reprezintă mecanismul economic și social prin care indivizii sau grupurile satisfac nevoile sau dorințele semenilor prin mijlocirea producerii și schimbului de bunuri și servicii”. [2]

Elemente de marketing au existat întotdeauna în cadrul campaniilor pentru câștigarea posturilor publice. Ceea ce s-a schimbat în timp este gradul în care se folosesc metodele de marketing în politică. Jennifer Lees-Marshment vorbește în cazul acestei discipline despre o „căsătorie” [3] între marketing și politică, din care a rezultat un domeniu independent, cu propriile sale caracteristici și care presupune mai mult decât simplul transfer al principiilor marketingului înspre politică.

Referitor la marketingul politic există viziuni diferențiate. Unele abordări îl asociază preponderent campaniilor electorale. Astfel, I. Kolovos și Ph. Harris consideră marketingul politic ca un set de strategii și instrumente pentru a identifica și studia opinia publică înainte și în timpul campaniilor electorale pentru a dezvolta campanii de comunicare și a le evalua impactul. [4]

Asocierea marketingului politic exclusiv cu perioada campaniilor electorale este explicabilă, deoarece utilizarea procedeeleor de marketing este cea mai vizibilă și se intensifică în acest interval. În realitate, campaniile electorale reprezintă doar una dintre perioadele în care actorii politici recurg la strategii de marketing, iar câștigarea alegerilor este doar unul dintre obiectivele vizate.

Alte abordări privesc marketingul politic în conexiune cu sfera comunicării politice considerat anterior un subdomeniu al comunicării, marketingul politic este astăzi conceput ca o arie mult mai extinsă, care înglobează comunicarea.

B. Barry Hughes și John Dunn sunt printre acei care considerau marketingul politic drept „o funcțiune a comunicării politice și un set de procese pentru crearea, comunicarea și livrarea promisiunilor care sunt valoroase pentru clienții și pentru gestionarea relației cu clienții într-un mod când organizația politică și deținătorii ei au de câștigat”. [5]

Ambele viziuni, atât cea care identifică marketingul politic cu perioada campaniilor, cât și cele care se includ în comunicare, au fost însă depășite. Astăzi, marketingul politic este perceput ca un domeniu mult mai complex, înglobând elemente care țin de campanie, comunicare, cercetare de piață sau de publicitate, reclamă, fără a se limita la ele. În definirea marketingului s-a produs o mutare de accent, în sensul extinderii de la studierea campaniei electorale la o abordare strategică permanentă. Marketingul politic depășește sfera publicității politice, a mediatizării și discursurilor electorale și acoperă o întreagă arie de poziționare pe piața electorală.

Aplicarea marketingului la politică a fost justificată de o multitudine de similitudini de concepte (consumatori, piață, imagine, brand, conceptul unui produs etc.) și de instrumente (cercetare de piață, comunicare, publicitate).

Politica, atât de mult mediatizată în ultima perioadă în Republica Moldova, demult nu mai poate fi concepută fără ceea ce înseamnă marketing – în adevăratul sens al cuvântului.

Marketingul politic este considerat revitalizator al politicii, încercând să facă față schimbărilor în diverse circumstanțe prin acțiuni strategice bine gândite. [6] Creație a secolului al XX-lea, marketingul a jucat și continuă să joace un rol important în trecerea de la un sistem politic totalitar la un sistem politic democratic. Problemele politice cu care se confruntă astăzi Republica Moldova sunt considerate de către experții, analiștii naționali și internaționali ca fiind importante:

a) *În procesul de evoluție și democratizare.* Înfrentând probleme de genul celor apărute în ultimii ani, Republica Moldova demonstrează că poate fi un partener serios al Uniunii Europene și poate parcurge drumul spre integrarea europeană. [7]

b) *Pentru cetățeni în a delimita problemele majore de cele minore, în a conștientiza importanța prezenței la urnele de vot în ziua alegerilor.* A participa la vot este un drept, nu neapărat o obligație, nu poate nimeni să meargă în locul tău să voteze, nu poate nimeni să decidă în locul tău, votul este o notă importantă de a face prima decizie. [8]

c) *Pentru a fi pe larg reflectată de către mijloacele de informare în masă, care optează pentru libertatea de exprimare, obiectivitate și imparțialitate.* [9]

Este bine de știut că marketingul necesită bani. Orice cercetare sau promovare au nevoie de mari resurse financiare. Așa se întâmplă că la noi, dar nu numai, în politică se manipulează cu sume de bani foarte mari, ceea ce oferă un spațiu de manifestare deosebit pentru marketing.

Analizând ultimele acțiuni ale marketingului politic din Republica Moldova, constatăm o creștere a profesionalismului pentru unele partide politice. Concurența acerbă dintre partide face ca utilitatea marketingului să crească, iar aplicarea oricărei strategii greșite poate avea consecințe negative.

Marketingul politic se referă direct la interacțiunea dintre două unități, una dintre acestea, candidatul, urmărind să obțină un răspuns dorit de la cealaltă unitate, alegătorul, al cărui răspuns este liber, dar sensibil de a fi influențat prin anumite metode aplicate de către prima unitate.

Marketingul politic înseamnă tehnici de marketing aplicate pentru a obține sprijinul unor grupuri sociale bine precizate. Prin marketing politic se va vinde omul politic așa cum se vinde un produs obișnuit, influențând cumpărătorul alegător. Marketingul politic înseamnă strategii de eliminare a adversarilor și tehnici de influențare a electoratului. Strategiile electorale se vor construi întotdeauna în funcție de concurență, grupuri-țintă și resurse financiare.

Oferta electorală este sistată în eforturile sale de adaptare, de cerere sau de conformare la cerințele politice. Cele două procedee fundamentale pe care se poate sprijini, într-adevăr, marketingul constau în „vanzarea” unui produs convingând ținta asupra calităților sale sau în schimbarea produsului pentru a-l conforma așteptărilor grupului țintă. În politică, marketingul cererii a înlocuit marketingul ofertei.

Printre cele mai importante specializări ale marketingului politic se numără: marketingul politic internațional, marketingul puterilor publice, administrative și marketingul electoral. M. Bongrand definește marketingul electoral astfel: „Un ansamblu de tehnici ce au drept obiective favorizarea unui candidat în fața electoratului potențial, prin a-l face cunoscut unui număr cât mai mare de alegători, prin crearea unei imagini diferențiate în comparație cu concurenții, adversarii, cu un minimum de mijloace, optimizând, astfel, numărul de sufragii ce urmează a fi câștigate”. [10] În acest sens, analiza mediului în care urmează să se acționeze este considerată una dintre principalele etape în strategiile marketingului electoral, etapă în care se așteaptă cunoașterea dorințelor și a așteptărilor electoratului, identificând categorii importante de alegători față de care pot fi înaintate variate propuneri și oferte.

Prin modalități atent selectate, marketingul reprezintă oferta politică, electoratului, unitate care decide. Marketingul politic devine un proces sistematic și permanent, care urmează traiectoriile etapelor principale ale acestui circuit:

1. Analiza situației politice, ce cuprinde o serie de factori care se referă la:

a) **Caracteristici ale candidatului, liderului politic** – personalitatea sa, istoria profesională, punctele forte și punctele slabe. În această ordine de idei este necesar să menționăm faptul că în Republica Moldova se constată două tendințe generale ce coincid cu viziunea clasică a liderismului: 1. Instituționalizarea și 2. Profesionalizarea liderului. Instituționalizarea liderului se referă la faptul că funcțiile liderilor sunt determinate de separarea puterilor în stat și, respectiv, sunt limitate. Personalizarea lor se manifestă prin relațiile actuale dominante în societate. Politicianul contemporan trebuie să dea dovadă de flexibilitate și capacități caracteristice unui specialist în domeniul comunicării. Comunicarea politicianului trebuie să fie persuasivă. Campania electorală din toamna anului 2010 a fost marcată din start de utilizarea unor strategii de comunicare manipulative, în mod special din partea opoziției, dar și din partea unor actori electorali aflați la guvernare. Scopul acestora în retorica electorală era de a credibiliza mesajele și de a determina anumite comportamente, atitudini și opțiuni în favoarea manipulatorului. [11]

Încrederea obținută din partea cetățenilor este o armă destul de puternică, atât din punctul de vedere al menținerii în prim-plan pe arena politică, cât și în lupta cu adversarii politici. Analizând sondajele de opinie publică realizate de către Institutul de Politici Publice (IPP), Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT) cu privire la încrederea în formațiunile politice și liderii acestora, rating-ul liderului Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) Vladimir Voronin a crescut în campania electorală din noiembrie 2010, comparativ cu campania

electorală din martie 2005. Creșteri au înregistrat și rating-urile liderilor Partidului Liberal-Democrat din Moldova Vlad Filat, Partidului Liberal Mihai Ghimpu și Partidului Democrat din Moldova Marian Lupu.

Datele cu privire la încrederea în liderii politici sunt strâns corelate cu datele ce vizează încrederea în formațiunile politice pe care le reprezintă, precum și cu intențiile de vot ale cetățenilor.

b) **Caracteristici ale partidului politic** – simbolul ce îl identifică, sloganul ce îl reprezintă, complexitatea programului propus, planuri clare de acțiuni. Păstrarea simbolurilor sugerează electoratului o senzație de stabilitate, iar sloganurile partidelor trebuie să conțină mesaje scurte și clare. În campaniile electorale politicienii se străduiesc să se mențină cu orice preț la putere, iar noi, alegătorii, suntem acei care-i alternăm (uneori nereușit) la putere.

Pentru a atrage electoratul din timpul campaniilor electorale, partidele politice lansează în mass-media cele mai ademenitoare și promițătoare sloganuri și spoturi electorale. Astfel, în campania electorală pentru alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010 PLDM s-a lansat cu sloganul „Moldova fără sărăcie!” Acest slogan de campanie reflectă proiectul PR, lansat de PLDM cu genericul Angajament pentru Moldova fără sărăcie. [12]

Acest slogan a fost activ promovat prin spoturi electorale lansate la posturile de radio și televiziune, ceea ce denotă abordarea unor tehnologii convingătoare și eficiente de PR politic în cadrul staff-ului PLDM.

PCRM a mers în campania electorală cu sloganul „Moldova alege Victoria”, - aceasta fiind întreaga Moldovă, fără excepție, fără favorit, fără divizare prin ai săi și străini, întreaga Moldovă formată, în primul rând, din femei, bătrâni, copii, tineri, dar nu din partide aflate în conflict. [13]

Partidul Liberal a promovat sloganul „Republica Moldova – stat independent și liber de dictatura comunistă.” [14] Partidul Democrat din Moldova s-a lansat în campania pentru alegerile parlamentare anticipate cu sloganul „Pentru Moldova, PENTRU TINE,” [15] Partidul „Mișcarea Acțiunea Europeană” – cu sloganul „MAI MULTE FAPTE, MAI PUȚINĂ POLITICĂ!” [16]

De menționat că sloganurile și spoturile electorale care au avut o anumită țintă și un obiectiv de a obține un scor bun deseori au fost sărace în informație, dar bogate în imagini frapante, în cuvinte șoc. Ele au avut scop de a ritma comunicarea în campania electorală.

c) **Convingerea a cât mai multe categorii de electori** prin intermediul mesajelor transmise sistematic de diverse mijloace de informare în masă, întâlniri frecvente și cu diverse ocazii, crearea de evenimente și punerea la curent cu activitățile candidatului, partidului, astfel încât electoratul să se simtă ca fiind implicat direct în acțiunile întreprinse și participant activ la evenimentele ce se desfășoară. În acest context, informațiile transmise de mass-media devin un mijloc vital, însoțind oferta politică propusă electoratului.

Varietatea mesajelor mediatice (mesajelor în armonie cu programul electoral, mesajele simple, mesajele clare, mesajele selective, mesajele expresive, mesajele emotive, mesajele interesante) permite prezentarea multispectuală a procesului electoral. Mesajul trebuie să cuprindă caracteristici specifice corelate la mediul de desfășurare a evenimentelor, scopul politicienilor și dorințele cetățenilor. Mesajele nu pot fi generalizate, ci conformate stilului campaniei, precum și necesităților segmentelor de electori. În acest sens, mesajele pot avea direcții diverse, precum: mesaje pentru toată audiența electorală, mesajele pentru audiența diferențială, mesaje destinate electorilor convingși și mesaje destinate potențialilor electori.

d) **Caracteristicile adversarilor** (activitatea politică, punctele forte și punctele slabe) **și caracteristicile contextuale** (împrejurări politice, sistemul electoral, variabilele mass-media, riscurile și oportunitățile). Astfel, în climatul politic creat în Republica Moldova, PCRM în frunte cu liderul fondator V. Voronin s-a dovedit a fi un adversar desul de puternic pentru celelalte partide și lideri politici. Acest fapt se datorează, în opinia lui I. Boțan, „campaniilor mediatice extrem de „tehnologizate” și utilizării din abundență a resurselor administrative, distribuirea ajutoarelor umanitare, darea în folosință în prezența liderilor PCRM, a unor obiective de menire socială în timpul campaniilor electorale.” [17]

Succesul unor partide și insuccesul altora, atât în campania de la alegerile parlamentare cât și de la cele locale, se datorează în mare parte atitudinii față de marketingul politic.

BIBLIOGRAFIE

1. Mihalache D. Curs de marketing politic. București, 2012, p. 5.
2. Kotler Ph. Managementul marketingului. București: Teora, 2007, p. 274.
3. Jennifer Lees-Marshment. Political Marketing. Principles and Applications. London and New York: Routledge, 2009, p. 26-27.
4. Mihalache D. Curs de marketing politic. București, 2012, p. 6.
5. Ibidem, p. 7.
6. Ильясов Ф. Н. Политический маркетинг или как „продать вождя” // Полис, 1997, № 5. с. 93.
7. Dura Gh. Europa liberă. Trebuie să aibă loc limpezirea situației pe plan intern. 28. 11. 2010 Vezi: <http://www.europaliberă.org/content/article/2232779.html> (vizitat 05.12.2010).
8. Tudoran D. Europa liberă. Toate alegerile sunt cruciale pentru o țară ca Moldova. 28.11.2010 Vezi: <http://www.europaliberă.org/content/article/2232779.html> (vizitat 05.12.2010).
9. Tacu M. Strategii și tehnici mediatice în procesul de stabilire a agendei politice în Republica Moldova // Auto-referatul tezei de doctor în politologie. – Chișinău, 2013, p. 21.
10. Bongrand M. Marketing politico. Milano: Ed. M&B Publishing, 1995, p. 78.

11. Peru-Balan A. PR-ul politic și comunicarea de criză în Republica Moldova, 2009-2010: Studiu monografic. – Chișinău, 2010, p. 89.
12. Solomon C. Tipuri și forme de agitație electorală în campania pentru alegerile parlamentare anticipate din 2010 în Republica Moldova // MOLDOSCOPIE. (Probleme de analiză politică). Nr. 2 (L III), 2011, p. 139.
13. Voronin V. Esența luptei politice a PCRM este să aducă la guvernare poporul Republicii Moldova // Moldova Suverană, 2010, 12 octombrie.
14. Tacu M. Strategii și tehnici mediatice în procesul de stabilire a agendei politice în Republica Moldova // Autoreferatul tezei de doctor în politologie. – Chișinău, 2013, p. 117.
15. Partidul Democrat din Moldova s-a lansat oficial în campania pentru alegeri parlamentare anticipate // Timpul, 2010, 19 octombrie.
16. Mai multe fapte, mai puțină politică // Timpul, 2010, 8 noiembrie.
17. Boțan I. Eu cu cine votez? 25 martie 2009 // www.e-democracy.md/monitoring/politics/coments/200903325/ (vizitat la 18.04.2013).

PĂTRUNDEREA ȘI EVOLUȚIA IDEILOR ȘI VALORILOR LIBERALE ÎN VIAȚA PUBLICĂ A BASARABIEI LA ÎNCEPUTUL SEC. AL XX-LEA

Silvia DULSCHI,
*doctor în istorie, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică,
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SOMMAIRE

Les partis politiques libérales en Bessarabie au début du XXe siècle, de l'organisation, on peut estimer que certaines structures fragiles qui ont réussi à recruter sous leurs drapeaux seule une partie de la société Bessarabie, avec des répercussions sur les faiblesses politiques.

Protagoniști ai liberalismului moldovenesc de la începutul sec. al XX-lea sunt considerați baronul A. Stuart și C. Cazimir - pedagog și savant de talie europeană, membru al primei Dume de Stat, în jurul cărora s-a unit un grup de constituționaliști democrați și progresiști – reprezentanți ai Zemstvei guberniale. [1] Congresul gubernial al Zemstvei, care și-a ținut lucrările la Chișinău, în septembrie 1905, a pus temelia organizațională a mișcării liberale din ținut.

Un loc aparte în viața politică a Basarabiei, la începutul sec. al XX-lea, îl ocupa Partidul Constituțional-Democrat (cadet), care întrunea partea progresistă a intelectualității, avea programul său, lozinci și aspirații liberale de reformare a societății. Tezele principale de program ale partidului cadet exprimau viziunea partidului privind organizarea vieții sociale în statul rus, în baza principiilor liberalismului, având ca obiective imediate: reorganizarea puterii în baza principiilor democratice, asigurarea drepturilor și libertăților personale și politice ale cetățenilor, lichidarea discriminării de orice gen, soluționarea problemelor stringente în domeniul relațiilor naționale, chestiunea agrară, chestiunea muncitorească, dreptul la studii etc. Pornind de la principiul de bază al doctrinei liberale, conform căruia omul constituie cea mai mare valoare, programul partidului începea cu compartimentul „Drepturile de bază ale cetățenilor”, în care și-au găsit locul ideile privind: egalitatea tuturor persoanelor în fața legii, indiferent de gen, confesiune, naționalitate; libera alegere a confesiunii, libertatea cuvântului, anularea cenzurii, libertatea întrunirilor, uniunilor, dreptul la petiții; inviolabilitatea persoanei și a locuinței; admiterea violării unor drepturi ale persoanei doar în temeiul legii și al deciziei instanței de judecată; dreptul la autonomie culturală, la utilizarea și dezvoltarea limbilor materne pentru toate etniile. Chestiunea privind orânduirea de stat era determinată de ideea constituționalității, dreptului la vot universal, egal, fără deosebire confesională, națională și de sex, instituirea organului reprezentativ al poporului, cu atribuții de putere legislativă și de control al activității administrației centrale și locale. Programul stipula instituirea autoadministrării și autonomiei locale cu oferirea unui spectru larg de competențe organelor de autoadministrare locală. Fideli principiilor legalității și de dominare în societate a ordinii de drept, cadeții au optat în programul lor pentru afirmarea autorității judiciare

ca putere în stat, independență de administrație, precum și abolirea pedepsei capitale, prezența avocatului în ancheta preliminară, procesul competitiv etc. Cadeții intenționau să realizeze soluționarea problemei agrare pe calea creării fondului funciar de stat, constituit din terenuri ale statului, de cabinet (ale familiei imperiale), ale mănăstirilor, precum și din terenuri procurate de la proprietarii funciari. Se propunea reglementarea prin lege a relațiilor de arendă, extinderea legislației muncitorești asupra salariaților agricoli, instituirea inspecției agricole pentru supravegherea respectării legislației protecției muncii și introducerea răspunderii penale pentru încălcarea normelor stabilite. În legislația muncii se declarau următoarele drepturi și libertăți: libertatea uniunilor, întrunirilor, dreptul la grevă, participarea reprezentanților din partea muncitorilor în activitatea inspecției muncii, introducerea zilei de muncă de 8 ore. La fel, se stipula dreptul la limitarea și interzicerea muncii suplimentare și în timp de noapte, protecția muncii femeilor și a copiilor. Erau preconizate asigurările de stat în cazul pierderii temporare a capacității de muncă, în caz de bătrânețe și incapacitate de muncă. Revendicările în domeniul învățământului vizau: extinderea inițiativei private și obștești, a accesului la studii, organizarea activității de iluminare a locuitorilor, sporirea numărului de instituții de învățământ, în funcție de necesitățile sociale. Se propunea introducerea învățământului primar general, obligatoriu și gratuit, dezvoltarea învățământului profesional.

În scurt timp, rețeaua Partidului Constituțional-Democrat s-a extins în majoritatea județelor din Basarabia. În Chișinău activa comitetul gubernial, la Akkerman, Orhei și Hotin au fost create comitete județene, iar la Bălți, Fălești, Hâncești, Comrat, Cahul, Ismail, Bolgrad și Briceni - comitete de plasă și sătești ale Partidului Constituțional-Democrat. Către primăvara anului 1906, în Basarabia activau 11 organizații de partid locale, cu un număr de 632 de membri. (Comitetul gubernial din Chișinău era alcătuit din 60 de persoane, organizațiile din celelalte 10 județe întruneau 572 de persoane. [2] Ideile promovate de partidul cadet erau determinate de doctrina liberală și de particularitățile structurii sociale basarabene. Nucleul partidului îl constituiau profesorii, juriștii, publiciștii, membri ai Zemstvei - floarea intelectualității, care intenționau să reformeze societatea pe cale parlamentară, dezaproband revoluția și mijloacele violente. Inițial, grupul constituțional nu se confrunta cu impedimente din partea autorităților. Mai târziu, pe măsură ce programul partidului și literatura de partid capătă priză în mediul intelectualității, funcționarilor, clerului și al țăranilor, atitudinea administrației devine extrem de ostilă. [3] În pofida prevederilor Manifestului din 17 octombrie cu privire la întruniri, autoritățile creau tot mai frecvent impedimente în calea desfășurării activității Partidului Constituțional-Democrat, exercitând presiuni asupra membrilor formațiunii în scopul limitării impactului ideilor democratice asupra populației. O atitudine vădită pârtoare a demonstrat însuși primarul Chișinăului, P. Sinadino. Astfel, P. Sinadino a autorizat și a pus la dispoziția partidului "Uniunea 17 Octombrie" sala Dumei orașenești pentru organizarea adunărilor sale, refuzând în mod categoric, să ofere acest local comitetului Partidului Constituțional-Democrat cu același scop, motivându-și refuzul cu indicația ce-i parvenise din partea conducerii guberniei, deși dispoziția, de fapt, a fost emisă ulterior, după ce a fost enunțat refuzul. Mai târziu, interdicția autorităților guberniale referitor la acordarea localurilor publice pentru adunările organizate de Partidul Constituțional-Democrat s-a extins asupra întregii gubernii. Literatura de partid, expediată în toate colțurile Basarabiei, era confiscată în mod abuziv. Foliantele, ce explicau programul partidului, erau considerate ca extrem de dăunătoare și ca un pretext pentru acțiunile de reprimare din partea administrației și pentru afirmațiile acestora privind „ignoranța maselor ce nu înțeleg sensul foliantelor și, care le trezesc doar repulsii față de funcționari, considerați vinovați de toate nenorocirile Rusiei.” [4] Atitudinea administrației față de membrii partidului era ostilă și dură. Autoritățile exercitau în permanență presiuni asupra membrilor Partidului Constituțional-Democrat și depuneau eforturi pentru paralizarea activismului unei anumite părți a societății basarabene, care tindea spre idealurile promovate de acest partid. Funcționarii instituțiilor publice și chiar ai celor electivă erau avertizați că „nu le face față participarea într-un partid de „oposiție” cum este partidul cadet. [5] Informația cu referire la apartenența la acest partid urma să fie comunicată ministerului de resort, iar persoanele care făceau parte din acesta erau declarate ca neloiale față de regimul țarist. Acțiunile administrației nu s-au limitat doar la simple avertizări, în scurt timp, s-a trecut la persecuții. Printre acțiunile de reprimare a activității membrilor de partid este și cazul învățătoarei școlii cu două clase din Chișinău, Maria Redrova, membru activ al partidului, concediată din serviciu, pentru apartenența la Partidul Constituțional-Democrat și difuzarea proclamațiilor cu caracter revoluționar, antigvernamental în rândurile populației, care chemau la nesupunere și proteste. [6] Autoritățile aplicau diverse metode și mijloace de blocare a activității partidului cadet și diminuarea impactului organizațiilor și membrilor de partid asupra populației. De cele mai dese ori autoritățile procedau la intimidări, concedieri din serviciu, inclusiv interzicerea practicii private. În sprijinul său, autoritățile recrutau reprezentanți ai curentelor extreme dreapta, în special, pe exponenții „sutelor negre”. Fiind principalii opozanți politici ai cadeților, aceștia, de pe paginile gazetelor «Друг», «Бессарабей», difuzau diverse informații de denigrare a Partidului Constituțional-Democrat, calificându-l ca pe „un partid anarhist și revoluționar” [7] Aproape fiecare număr al gazetei «Друг» conținea note critice privind programul și activitatea partidului cadet, atacuri la adresa redactorului gazetei «Бессарабская жизнь» F. Zaharov. [8]

Profitând de ignoranța populației basarabene, politica de intimidare aplicată de autorități urmărea nu atât lichidarea partidului, cât prezentarea constituțional-democraților ca exponenți ai anarhismului.. Prin intermediul acestei tactici se urmărea respingerea majorității populației cu viziuni progresiste. [9] Despre practicile autorităților de subminare și anihilare a activității liberalilor din Basarabia ne mărturisește un exemplu relevant care s-a produs în județul Bălți. În raportul șefului-adjunct al Direcției Jandarmeriei, din 14 septembrie 1907, adresat guvernatorului Basarabiei, se atestă faptul că în Bălți, la începutul anului 1906, a fost creată secția Partidu-

lui Constituțional-Democrat, avându-i ca membri pe fostul judecător al orașului Bălți, ulterior avocat, Mereslav Cijovski, contabilul visteriei jud. Bălți, Fiodor Kirilov, inspectorul Matvei Davâdov, contabilul Direcției Zemstvei Pavel Mâșkin, inginerul Naum Rozenbaum, mic-burghezul, evreul, Ovnii Kotlear, preotul Fiodor Boguș din târgul Fălești, jud. Bălți. Obiectivul principal al activității organizației era agitația electorală, discuțiile axându-se pe problemele privind necesitatea împrăștiării țăranilor cu puțin pământ, învățământul, asigurarea cu locuri de muncă a reprezentanților categoriilor socialmente vulnerabile. Activitatea ei a fost de scurtă durată, iar ponderea în viața social-politică a orașului - nesemnificativă, din cauza piedicilor puse de către autoritățile din Bălți, care invocau diferite pretexte în scopul defăimării acesteia. După două ședințe, care au avut loc în ianuarie și februarie 1906, activitatea ei a fost interzisă. [10]

În orașelul Comrat, unde funcționa școala reală și exista un număr mare de intelectuali, până în ianuarie 1906, influența constituțional-democraților era considerabilă. O bună parte din populație accepta programul și activitatea partidului. Reprezentanții administrației și partidele de dreapta și-au pierdut definitiv autoritatea. Succesele Partidului Constituțional-Democrat au provocat nemulțumirea autorităților, acestea luând decizia să anihileze activitatea formațiunii. [11] Au fost arestați organizatorii ei. În urma ciocnirilor cu poliția locală, au început arestările în masă; mai mult de 50 de activiști ai partidului au fost închiși în penitenciarul din Chișinău, ca urmare, secția de partid din Comrat a fost lichidată. [12] Aceeași soartă a avut-o și secția de partid din jud. Hotin. Comitetul local a fost desființat, multe persoane au fost eliberate din serviciu și transferate în alte funcții. La Soroca constituțional-democrații se aflau sub controlul permanent al poliției locale. [13] Continua politica de interdicție a adunărilor, era solicitată prezentarea listelor exacte ale tuturor participanților la ele. În urma unui atare tratament, au suferit anchetatorul Baranovski, inspectorul fiscal Vlanțev, învățătorul Belovozov și alți activiști de partid. Adunările de partid erau calificate drept „rebeliuni”, iar membrii Partidului Constituțional-Democrat ca „revoluționari”. În satul Novotroian au fost arestați doi învățători, activiști de partid, în baza denunțului șefului de plasă, care manifesta ostilitate față de politica promovată de partid și nemijlocit față de aceștia. În orașelul Hâncești a fost confiscată toată literatura de partid a comitetului local. Doi membri ai partidului au fost supuși arestului și, doar în urma demersului lor, adresat Direcției Jandarmeriei din Chișinău, au fost eliberați. La Orhei, pe parcursul a două luni, autoritățile locale ba permiteau, ba interziceau adunările organizației cadeților. Plângerile adresate guvernatorului cu rugămintea de a interveni au avut efecte de scurtă durată. În orașelul Briceni, fără teme, în cel mai brutal mod, a fost supus percheziției un învățător, căruia i-a fost sustrasă literatura și care nu a mai putut desfășura agitația de partid. În județul Akkerman, populat preponderent cu alogeni, cadeții aveau priză în rândul populației. Activiștii de partid reușeau să atragă în rândurile partidului populația unor plase în întregime, dar și aici constituțional-democrații aveau să se confrunte cu „partidul cunoscutului Purișkevici, care, sub protecția administrației, le „încurca în fel și chip.” [14]

Mareșalul nobilimii din județul Akkerman, care era și președinte al consiliului școlar, a difuzat o circulară, prin care avertiza toți locuitorii, că vor pierde locul de muncă în cazul apartenenței la partidul cadet. În județ se intensifica supravegherea activității desfășurate de constituțional-democrați și se confisca literatura de partid. În oraș, toate încercările constituțional-democraților de a organiza adunări proprii sufereau eșec din cauza refuzului categoric al autorităților. S-au întesit arestările și demiterile din funcții. Șeful depozitului de vinuri din Akkerman a fost concediat pentru faptul că recepționase pe numele său o ladă cu literatură de partid de la comitetul gubernal, în scopul transmiterii acesteia comitetului local. Guvernatorul a expediat prin telegraf o dispoziție, prin care solicita tuturor șefilor de zemstvă și pristavilor să difuzeze ordinul de confiscare a literaturii de partid, ca fiind „nepermisă de cenzură.” Deseori, pentru a-și justifica măsurile represive împotriva cadeților, autoritățile incriminau acestora incitarea la revoltă a locuitorilor. Astfel, ispravnicul jud. Orhei, într-o scrisoare din 4 februarie 1906, expediată șefului direcției jandarmeriei, menționa că în satul Ciocâlneni au avut loc manifestări ale țăranilor, provocate de agitația constituțional-democraților. [15] Locuitorii s. Ciocâlneni au întocmit și au adresat prim-ministrului S. Iu. Vitte o telegramă, în care cereau efectuarea reformelor politice și economice. Reacția autorităților a fost promptă și aspră: a fost arestat învățătorul Mihail Vântu. În județul Ismail, de asemenea, au fost înregistrate activități desfășurate de secțiile de plasă și satești ale Partidului Constituțional-Democrat. Prezintă interes activitatea secției partidului cadet din satul Cișmea, același județ, înființată la sfârșitul anului 1905 și care a avut cea mai lungă durată de activitate, până în anul 1908. [16] În fruntea organizației se afla Mihail Kovaliov, locuitor al satului Cișmea. Membrii organizației de partid se convocau în localul școlii satești, unde învățătorul P. Lupașcu, în calitate de președinte al adunărilor, îndemna sătenii la neplata impozitelor, la nesupunere față de administrația locală. Activitatea organizației din Ismail a purtat un caracter specific antireligios. Pentru prima dată este lansat apelul de nerespectare a Sfintei Scripturi și refuzul de a se închina în fața icoanelor. Discursurile înflăcărare ale membrilor partidului promovau ideea privind necesitatea lichidării regimului politic existent, încheindu-se cu sloganul: „Jos autocrația, jos dinastia Romanovilor, trăiască libertatea!” Grupul în cauză a întocmit o petiție în numele a 150 de săteni, adresată membrului Dumei de stat, Fiodor Seffer, cu rugămintea, ca acesta, prin intermediul Dumei, să contribuie la promovarea unor revendicări, precum: suprimarea mănăstirilor și a icoanelor făcătoare de minuni, micșorarea salariilor funcționarilor publici, efectuarea redistribuirii pământului. Autoritățile au cerut organelor poliției secrete supravegherea membrilor partidului cadet din Ismail, suspecți de acțiuni anti-guvernamentale, împotriva celor mai activi membri fiind intentate dosare penale. A fost persecutat și supus interogării Mihail Kovaliov, pentru propagarea ideilor Manifestului de la Vâborg în mediul sătenilor, însă, în anul 1906, prin decizia Curții de Justiție de la Odesa, a fost achitat. Un alt membru de partid a fost Grigori Gurtovenko,

[17] Locuitor al satului Cișmea, student la Universitatea din Novorosiisk, față de care au fost intentate mai multe dosare. Primele acuzații împotriva lui vizau difuzarea de către acesta, în anul 1905, în satele Dracula și Caracico din jud. Ismail, a proclamațiilor cu conținut revoluționar. În lipsa dovezilor, dosarul a fost clasat. Un alt dosar a fost intentat de către organele de poliție în baza informațiilor din partea agenților secreți, precum că, la 29 iunie 1905, Grigori Gurtovenko, aflându-se în casa palamarului Kaliajnâi, din satul Hămlești, jud. Ismail, împreună cu camarazii săi, și-a permis să rostească discursuri pline de insulte la adresa țarului. Faptele însă nu s-au adevărit și acest dosar, la fel a fost clasat. Cu toate acestea, Gurtovenko a rămas și în continuare în vizorul poliției secrete. În ianuarie 1906, poliția secretă atestă legăturile lui cu seminaristul Mihail Brașoveanu, locuitor al or. Chișinău, în casa căruia se convoca adunările învățătorilor, unde se discuta programul Uniunii învățătorilor. Anul 1907 îl plasează pe G. Gurtovenko din nou în atenția poliției locale; de data aceasta el a fost învinuit de tentativa de a organiza, împreună cu fostul deputat în prima Dumă de Stat, Fiodor Seffer, un cerc de orientare antigubernamentală, dar, care, din motive necunoscute, n-a fost constituit. Lista incriminărilor aduse membrilor partidului continuă. Au fost intentate noi dosare împotriva activiștilor Dmitri Timoșenko, Piotr Klimov, Piotr Lupașcu, învățător popular, conducătorul organizației, inculpat de organizarea adunărilor în școală, în cadrul cărora deseori era președinte și orator. În procesul de anchetă au fost interogați săteni, martori oculari, mulți dintre care au depus mărturie împotriva membrilor partidului. Teroarea administrației, aplicată față de activiștii de partid din provincie, a afectat mult mișcarea liberală. Comitetul gubernial primea zeci de scrisori, în care se solicita excluderea din listele de partid. [18] Țăranii erau intimidați cu toate „pedepsele pământești și cerești”, de aceea „se temeau să mai primească literatură de la comitetul gubernial și să se adune la întruniri”. Populației de la sate i se impuneau listele alegătorilor și reprezentanților, pe care era „obligată” să-i aleagă. Un aport substanțial la propagarea ideilor liberale în ținut a realizat organul de presă al partidului *«Бессарабская жизнь»*, avându-l în calitate de redactor-șef, din 1903, pe neobositul și talentatul publicist Alexie Nour, succedat de către Fiodor Zaharov. În suita gazetelor de opoziție, de limbă rusă, ce se editau în ținut în perioada respectivă, *«Бессарабская жизнь»*, conform opiniei mai multor autori, era una dintre cele mai progresiste. Ea pleda pentru transformări democratice în țară, critica politica populistă și pătrunsă de antisemitism a partidelor de centru, de dreapta, în special a „Uniunii Poporului Rus”, demasca în mod consecvent și fără copromisuri tratarea despotică de către autorități a activiștilor de partid, prin reflectarea obiectivă a evenimentelor și a stării reale a vieții basarabene. [19] Cotidianul forma opinia publică în ținut și, în mod firesc, cultiva populației dorința de schimbări. Un adevărat duel epistolar s-a declanșat între organele de presă ale principalilor rivali politici din ținut: Partidul Constituțional-Democrat și Uniunea Poporului Rus. Spiritul combativ, propriu gazetei *«Бессарабская жизнь»*, irita, în mare măsură, autoritățile, ce calificau partidul drept o forță ce amenința autocrația și îi determina să aplice față de acesta cele mai drastice sancțiuni. Devenise deja o practică obișnuită confiscarea gazetei, intentarea dosarelor penale redactorului și colaboratorilor săi, prin care autoritățile tindeau să diminueze impactul activității partidului asupra opiniei publice. Astfel, la 17 decembrie 1905, viceguvernatorul Basarabiei dispune sechestrarea a 5 numere ale gazetei *«Бессарабская жизнь»* și-i cere procurorului circumscripției Chișinău inițierea urmăririi penale a redactorului acesteia, F. Zaharov. [20] Viceguvernatorul îl considera pe redactorul gazetei, F. Zaharov, vinovat de difuzarea, prin intermediul ziarului, a informației false, privind activitatea Guvernului, contribuind prin aceasta la formarea unei atitudini ostile a populației față de Guvern, calificând aceste acțiuni ca o infracțiune și cerea să fie deferit judecătii, condamnat de către Judecătoria de circumscripție Chișinău fără participarea apărării. [21] În urma anchetei preliminare și a judecătii de la 29 decembrie 1905, în lipsa dovezilor de încălcare a legii despre presă de către Fiodor Zaharov, acesta este achitat. La 13 ianuarie 1906, este intentat un nou proces zgomotos împotriva lui Zaharov și a gazetei *«Бессарабская жизнь»*, de către adjunctul șefului Direcției Jandarmeriei, care îl acuza pe Zaharov de editarea în tipografia sa a broșurilor cu conținut revoluționar. [22] Presiunea permanentă a autorităților locale exercitată asupra redacției ziarului, infiltrarea în rândurile sale a agenților secreți, [23] n-au putut compromite spiritul combativ al gazetei. Folosind organul de presă ca tribună politică, colaboratorii ziarului promovau ideile constituțional-democrate, explicau tezele principale ale programului partidului, dezmințeau insinuirile oponenților lor care insistau că partidul cadet ar fi un partid anarhist, cu o bază socială îngustă, bazat pe principiul național. [24] Respingând atacurile lui P. Crușevan și ale colaboratorilor gazetei *«Друж»* la adresa programului partidului, cotidianul sublinia că partidul cadet este, în primul rând, un partid constituțional, de aceea consideră libertatea politică condiția de bază pentru satisfacerea necesităților sociale. Obiectivul principal al partidului cadet era axat pe lupta pentru drepturi sociale și politice, iar proiectele de reformare ale vieții politice și sociale din programul partidului erau determinate nu de interese de clasă, ci de conștiința politică, de starea reală a lucrurilor. Partidul cadet, susținea ziarul, nu făce promisiuni mai multe decât poate să dea, punând accentul pe necesitatea schimbării sistemului politic și democratizarea vieții publice, în calitate de condiții necesare pentru realizarea unor transformări adecvate de ordin economic și social. [25] Programul partidului era supus criticii și de alte partide, precum Partidul de Centru. În calitate de exponent principal al puterii în ținut, acesta se pronunța, în special, împotriva primului compartiment al programului cadet, cu privire la drepturile și libertățile civile: libertatea conștiinței, cuvântului, presei, întrunirilor, libertatea persoanei, liberei deplasări și autodeterminării culturale. [26] O altă chestiune din programul cadet ce provoca repulsii partidului puterii era abrogarea legilor discriminatorii pentru alogeni, care, conform acestuia, era posibilă doar în cazul instaurării liniștii în țară. La fel de ostil a fost tratată de Partidul de Centru și dispoziția din programul cadet cu privire la utilizarea limbii ruse și a limbilor alogene în imperiu, care, în baza dreptului la autodeterminare culturală, stipulat în pro-

gram, urmau să fie egalate în drepturi, iar limba rusă să devină limba instituțiilor de stat, a armatei și flotei. Membrii acestuia, spre deosebire de cadeți, erau foarte categorici în problema privind necesitatea predării limbii ruse în toate instituțiile de învățământ, care urma să rămână o axiomă a politicii interne ruse. În ceea ce privește predarea limbii de stat în instituțiile de învățământ superior, susțineau ei, ținând cont de faptul, că predarea limbii alogene nu constituie o necesitate a statului, studiarea ei urmează să fie organizată pe contul propriu al alozenilor și nu pe banii statului, plus la aceasta, nimeni să nu fie impus cu forța să studieze limbile locale. Un alt compartiment al Programului Partidului Constituțional-Democrat, care a trezit anumite suspiciuni Partidului de Centru, a fost cel care viza dreptul de vot. Cadeții se pronunțau pentru dreptul de vot universal, egal, direct și secret, indiferent de naționalitate și sex. Iar în ceea ce privește organul reprezentativ, acesta urma să fie bicameral. Partidul de Centru era împotriva oricăror limitări ale puterii monarhului, propunând crearea unui organ consultativ, sub președinția împăratului, și nicidecum nu admitea crearea celei de-a doua camere în cadrul Dumei de Stat. Partidul de Centru a acceptat totuși teza din programul cadet privind dreptul de control al Dumei de Stat asupra activității organelor guvernului, ceea ce însemna un pas spre introducerea principiului separării puterilor în stat.

În final, am putea constata că formațiunile politice și cele de orientare liberală din ținut, în perioada 1905-1907, sub aspect organizațional, pot fi estimate ca niște structuri fragile, care au reușit să recruteze sub drapelul lor doar o parte a societății basarabene, cu repercusiuni slabe asupra vieții politice. Drept cauze au servit lipsa unei baze juridice și a unei legislații electorale, care ar fi oferit legitimitate formațiunilor politice apărute. Populația Basarabiei, în special, cea din mediul rural, s-a implicat puțin în activitatea politică, activismul organizațiilor reducându-se la Chișinău și alte orașe din Basarabia. Totuși în pofida caracterului rudimentar al fenomenului abordat, anii 1905-1907 au marcat debutul formațiunilor politice din ținut, cele de orientare liberală reușind să implementeze în conștiința socială unele valori democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Juc, V. *Din istoria gândirii politice românești (în Moldova)*, Chișinău: CE USM, 1997, 145 p.
2. *Политические партии России в период 1905-1907 гг. Количественный анализ.* - Москва: Ин-т ист. СССР АН СССР, 1987.- 244 p.
3. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 2, dosarul 32.
4. Ibidem.
5. Ibidem.
6. Ibidem.
7. Друк, 1906, nr. 216.
8. Друк, 1905, nr. 176.
9. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 2, dosarul 32.
10. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, partea III, dosarul 50.
11. Ibidem.
12. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 32.
13. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, inventarul 1, dosarul 54.
14. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 32.
15. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 63.
16. A.N.R.M., fondul 2, *Cancelaria guvernatorului Basarabiei*, inventarul 1, dosarul 9040.
17. Ibidem.
18. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 32.
19. *Дин история гындирий сочиал-политиче ши филозофиче ын Молдова.* Суб редакция луй В. Н. Ермуратски, А. В. Щеглов. - Кишинев: Картеа молдовеняскэ, 1970.- 153 p.
20. A.N.R.M., fondul 39, *Judecătoria de circumscripție a Guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 576.
21. Ibidem.
22. A.N.R.M., fondul 297, *Direcția Jandarmeriei a guberniei Basarabia*, inventarul 1, dosarul 58-59.
23. Ibidem.
24. Друк, 1905, nr. 87.
25. Бессарабская жизнь, 1905, nr. 303.
26. Друк, 1905, nr. 192.

PUTEREA POLITICĂ ȘI BIROCRAȚIA CA GRUP DE INTERESE RESTRÂNSE

Pantelimon VARZARI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei,
șef Secție științe politice

Eduard TUCEACOV,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article examines the relationship of interdependence between political power and bureaucracy through the perspective of adoption and implementation of public policies. The article backs the idea that within a democratic society, the bureaucracy activity, in its role of the interest group, influences the governmental structures, meaning that the bureaucracy formulates, adopt and implement directly the public policies. The authors conclude that political power and bureaucratic power appear as inevitable phenomenon, taking into account the general mechanisms of the exercise of power in contemporary societies and the characteristics of political and administrative systems that they generate.

În literatura politologică și sociologică există diferite curente de gândire care abordează puterea fie într-o manieră elitistă (presupun că puterea, în ciuda mecanismelor democratice, este deținută, în mare măsură, de o minoritate formată din cei cu vechime în funcții politice sau de grupuri cu interese birocratice și de afaceri), fie pluralistă (presupun că elitele au un rol important, dar nu neapărat decisiv, în exercitarea puterii, fiind influențate, în procesul decizional, de fenomenul de grup), însă niciuna dintre numeroasele abordări nereușind să-și apropie recunoașterea unanimă a comunității științifice. [1, p. 5-6; 2, p. 33-43]

Scopul fundamental al oricărei puteri politice este de a asigura funcționalitatea întregului organism social. Ea servește necesității interne de menținere a coeziunii, consensului membrilor și climatului social al comunității, asigurării echilibrului social al diferitelor segmente ale societății întru realizarea anumitor obiective, principalul fiind dezvoltarea în ascensiune a societății și prosperitatea cetățenilor săi. În caz contrar, societatea se poate confrunta cu numeroase tensiuni și conflicte care pun în pericol ordinea socială și stabilitatea politică a societății (cazul Republicii Moldova în perioada guvernării comuniste, 2001-2009, și a guvernării democratice a AIE, 2009-2013).

Reprezentând un atribut esențial al sistemului politic de care depinde în mare măsură funcționarea întregului angrenaj social, puterea politică, prin intermediul mecanismelor sale, are capacitatea de a asigura ordinea, progresul social, bunăstarea cetățenilor. Acest lucru este însă condiționat de caracterul democratic al puterii într-o societate sau alta. Tocmai de aceea elucidarea raporturilor de putere și a mecanismelor sale capătă o importanță deosebită în literatura de specialitate. [3, p. 209]

Efectele dorite în relația dintre putere și societate depind în cea mai mare măsură de eficacitatea utilizării mecanismelor și pârgurilor realizării puterii în societatea contemporană: statul și birocrația; elita politică și liderii politici; partidele politice și opoziția politică; lobby-smul politic și alte grupuri de presiune; societatea civilă și opinia publică; socializarea politică și tehnologiile politice; cultura politică și cultura electorală; mass-media și învățământul; religia și morala; clasele sociale și sistemul de putere în societate ș. a. Drept instrumente/modalități de realizare a puterii în Republica Moldova pot fi remarcate: dialogul politic dintre putere și opoziție (*Masa rotundă cu statut permanent* din anii 2002-2003; alianțele de guvernare – *Alianța pentru Democrație și Reforme*, 1998-1999, așa-zisul „parteneriat politic”, 2005-2007, și *Alianța pentru Integrare Europeană*, 2009-2013), precum și dialogul social dintre putere și societate (parteneriatul social dintre structurile puterii de stat și societatea civilă). [4, p. 113-115]

Birocrația se manifestă în societatea contemporană prin diverse ipostaze: ca tip special de organizare socială, în calitate de elită politică, ca grup de interese, ca sistem administrativ, ca aparat funcționăresc etc., fapt ce denotă o multitudine întreagă de aspecte caracteristice birocrăției ca fenomen complex și dinamic al societății. Termenul „birocrație”, introdus în circuitul științific de fiziocratul și liberalul francez Jean C.M.V. de Gournay (1712-1759) pentru a denunța faptul că interesele publice au fost subordonate intereselor funcționarilor care au instituit, astfel, o nouă modalitate de guvernare, are următoarele semnificații: 1) sistem de administrare, realizată pe o bază permanentă în conformitate cu anumite reguli de profesioniști exersați; 2) sistem de guvernare, în care pozițiile executive de frunte sunt ocupate de administratori de profesie și nu de reprezentanți aleși și 3) corp de administratori de profesie, considerat grup social distinct cu anumite interese și orientări valorice. [4, p. 115-120] Alți autori folosesc noțiunea de birocrăție în trei sensuri principale, semnificând puterea sau activitatea birocratică, categoria socială a birocrățiilor și modul de organizare birocratic. [5, p. 7] Or, pentru că birocrății sunt văzuți ca persoane influente, ei ar constitui chiar un fel de „a patra” putere în stat, un „partid invizibil” (*apud* A. Toffler).

Totodată, dezbaterile privind interdependența birocrățiilor guvernamentale și a politicienilor aleși în cadrul democrațiilor contemporane reprezintă un subiect important în contextul evaluării controlului democratic asupra activității birocrățiilor. Abordările contemporane asupra birocrăției diferă în ceea ce privește rolul, statutul și competențele funcționarilor publici în procesul de elaborare și implementare a politicilor publice. Indiferent de abordare, chestiunea esențială se rezumă la capacitatea oficialilor aleși, a reprezentanților puterii politice, de a monitoriza și supraveghea comportamentul birocrățiilor, obligându-i să acționeze în conformitate cu statutul lor funcțional. [6, p. 144-153]

Relația de reciprocitate dintre reprezentanții puterii și birocrăției apare din motivul că, pe de o parte, grupurile care reprezintă interesele corpului birocratic urmăresc să-și satisfacă propriile interese și pot influența corpul politic în acest sens (birocrății dețin capacitatea de a controla agenda guvernamentală și luarea deciziilor prin posibilitatea lor de a exploata asimetria informațională în propriul avantaj), iar pe de altă parte, cei aflați în poziție de putere politică pot să afecteze modul de funcționare a birocrăției (schimbarea regulilor, fluctuațiile de personal, lipsa investițiilor și a programelor de pregătire profesională și reducerile bugetare sunt principalele mijloace prin care factorul politic poate afecta funcționarea sistemului administrativ). La fel, nu vom scăpa din vedere și faptul că birocratul nu este un *leadership* centralizat al unei puteri politice (sau, altfel spus, de conducător), pentru că aceștia ținesc scopuri și obiective diferite, dar, nicidecum, diametral opuse.

Problema fundamentală a acestei relații este cea a responsabilității pentru propriile acțiuni. Totuși actorii administrativi au un oarecare avantaj în raport cu cei politici. Ineficacitatea, întârzierile sau lipsa de performanță nu sunt cauzate doar de conflictul mai mult sau mai puțin manifest între birocrăție și politică, ci și de orientarea activității birocratice spre îndeplinirea sarcinilor „legale” și nu spre atingerea unor rezultate ce revin pe seama puterii. Deși „domnia legii” este un principiu important de care trebuie să se țină cont în activitatea administrativă, totuși legea poate deveni argumentul principal pentru justificarea nerealizărilor și a eșecului administrativ.

Cea de-a doua problemă principală a relației birocrat-politician, ridicată de autorul citat mai sus, Șerban Cerkez, constă în aceea că, deși implementarea unei politici este un atribut al birocrăției, responsabilitatea pentru rezultatele acelei politici revine tot politicienilor. Politicianul își pune amprenta asupra deciziei de adoptare a uneia sau alteia dintre politici, însă nimeni nu garantează că, în faza de implementare, aparatul birocratic nu va schimba sensul deciziei politice luate de către elita puterii. Decizia politică referitoare la un program lasă întotdeauna loc pentru exercitarea autorității administratorului programului.

Ultima, cea de-a treia problemă, la fel de importantă, care poate să apară în contextul relației dintre birocrăți și putere (politică) și susținută de autorul citat, este cea a asimetriei informaționale. Avantajul informațional pe care-l deține birocrăția și imposibilitatea politicienilor de a reglementa toate aspectele unei politici conduc la avansarea birocratului dinspre etapa de implementare spre etapa de decizie asupra politicilor publice. Conflictele dintre birocrăți și politicieni sunt cauzate și de faptul că, în timp ce legitimitatea politicienilor este în continuă scădere, cea a birocrăților devine din ce în ce mai puternică. Diferența de legitimitate în favoarea birocrățiilor se datorează faptului că aceștia se află într-o relație strânsă și directă cu beneficiarii politicilor.

Cunoscutul politolog ucrainean Felix M. Rudici se întreabă sacramental: de câtă putere are nevoie puterea (politică)? În mod întemeiat, autorul susține că nu este vorba de cantitatea puterii pe care trebuie să o aibă deținătorii ei, dar de eficacitatea sa. [7, p. 10] Probabil, aceeași întrebare poate fi readresată cu ușurință și birocrăției. Însă, așa cum încearcă să dovedească Ș. Cerkez, independența aparatului birocratic a condus la creșterea puterii birocratice și la scăderea capacității de control a liderilor politici asupra structurilor birocratice. [6, p. 145] Prin creșterea puterii aparatului birocratic se înțelege atât creșterea puterii formale, cât și a celei informale. Puterea formală este puterea provenită din prevederile legale, din organigrama instituțională și din sistemul ierarhic al instituțiilor publice. Puterea informală este dată de capacitatea de influențare a implementării politicilor, de vechimea în instituții și de locul deținut în interiorul rețelelor informale de putere existente la nivelul administrației. Rețelele informale de putere sunt formate din persoane cu vechime în cadrul administrației, persoane care au interacționat în mod repetat și care se pot angaja în acțiune colectivă cu scopul influențării deciziilor. Forța unui responsabil numit politic poate fi atenuată de acțiunile celor care compun aparatul administrativ.

În pofida acestor și altor dezacorduri privind relația birocrăție - elită, toți cercetătorii sunt de acord cu ideea că, datorită statutului social al birocrăției ca grup social (în sociologie, prin statut se înțelege poziția socială a unui individ sau a unui grup în interiorul sistemului de relații care formează structura socială, termenul fiind utilizat pentru a indica prestigiul fiecărei poziții sociale, trimițând la ideea de ierarhie și inegalitate socială), aceasta deține un volum mare de putere (organizațională, informațională, managerială, acțională etc.), ceea ce îi dă posibilitate să dicteze politicienilor regulile „jocului” politic. În acest sens, politologul britanic David Beetham remarcă, în cunoștința sa lucrare „Birocrăția”, două observații de fond referitoare la puterea birocrăției. În primul rând, birocrăția, concentrând în mâinile sale anumite resurse informaționale și organizaționale, poate orienta aceste resurse în scopul manipulării și controlului anumitor actori politici și sociali, inclusiv al elitei guvernante. În al doilea rând, puterea birocrăției apare drept urmare a acelor sarcini pe care trebuie să le îndeplinească reieșind din rolul său funcțional. [8, p. 123-124]

În opinia lui D. Beetham, aceste două constatări pot fi explicate din perspectiva caracterului închis al activității birocrăției în societate, caracter care are la bază trei motive: existența unui sistem închis de administrare (cu precădere confidențial în societățile de tip totalitar), tendința spre centralizarea puterii de stat și, immanent, creșterea controlului social, precum și necesitatea sporirii securității (naționale) statului. Comun pentru toate aceste trei

proces este faptul că întreaga populație sau orice parte importantă a acesteia este considerată ca un obiect de conducere, dar nu ca un subiect autonom al activității sociale și politice. Resursele informaționale și de organizare ale sistemului de management modern se transformă într-un mijloc de supraveghere și control, iar birocrăția devine o forță (și o putere) independentă. Iar dacă caracterul închis al birocrăției îl protejează de influența din partea societății, atunci aceasta este într-o oarecare măsură, de asemenea, protejată și de influența liderilor politici (a puterii politice). În acest caz, interesele proprii ale birocrăției obțin o importanță deosebită în elaborarea politicii, iar raționalitatea tehnică (weberiană) devine un scop în sine, indiferent dacă este vorba de menținerea ordinii, de planificarea centralizată sau de interesele securității naționale. Cu alte cuvinte, conchide autorul britanic, teoria „politicii birocratice”, poate fi acum văzută drept rezultat al caracterului închis al birocrăției, creând iluzia că ea este totalmente independentă și nu este determinată de funcțiile sale sociale.

Cele relatate mai sus denotă, în primul rând, faptul că puterea politică joacă un rol important în sistemul relațiilor de putere, căci consolidarea actului guvernării și a instituțiilor democratice depinde în mod direct, nu numai de subiecții politici, dar și de agenții guvernamentali care îndeplinesc anumite roluri funcționale. Birocrăția, fiind un sistem de administrare și, totodată, un sistem de guvernare, care funcționează în mod specific și realizat de profesioniști exersați, de administratori de profesie, cere neapărat și o reglementare permanentă de către elita guvernantă și un control riguros al activității sale din partea societății, iar mecanismul principal constă în democratizarea vieții sociale și crearea statului de drept care își exercită puterea în conformitate cu legea. În al doilea rând, puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținând seama de mecanismele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor politico-administrative pe care le generează. În al treilea rând, în legătură cu mecanismele realizării puterii, pot fi marcate unele tendințe (pozitive și negative) în dezvoltarea puterii politice în societatea contemporană: intensificarea procesului de democratizare a puterii politice (de exemplu, extinderea procesului de luare a deciziilor prin implicarea actorilor sociali), sporirea factorului legitimității politice, dezmembrarea puterii politice, extinderea conflictelor între ramurile puterii de stat, creșterea aparatului birocratic ș. a.

BIBLIOGRAFIE

1. Bencheci D. *Cratologie (Note de curs)*. Chișinău: CEP USM, 2012. – 59 p.
2. Халипов В. Ф. *Кратология – наука о власти*. Концепция. Москва: Экономика, 2002. – 367 p.
3. Jude I. *Paradigmele și mecanismele puterii*. *Cratologia – o posibilă știință despre putere*. București: Ed. Didactică și Pedagogică, 2003. – 480 p.
4. Varzari P. *Elita politică și birocrăția în sistemul relațiilor de putere*. În: *Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene* / Coord. științific: A. Roșca. Chișinău, 2010. – P. 99-130.
5. Alexandru D., Vancea Iu. *Administrația publică modernă, organizație birocratică supusă principiului uniformizării*. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*. Revistă științifică trimestrială, 2010, nr. 4 (LI). – P. 7-19.
6. Cerkez Ș. *Grupurile de interese și politicile publice: modele de agregare a revendicărilor sociale*. Iași: Polirom, 2010. – 238 p.
7. Рудич Ф. М. *Много ли власти нужно власти? Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы: Монография*. Київ: Наукова думка, 2009. – 302 p.
8. Битэм Д. *Бюрократия*. În: *Масловский М.В. Социология политики: классические и современные теории*. Учебное пособие. Москва: Новый учебник, 2004. – P. 120-128.

MULTILINGVISMUL - ELEMENT-CHEIE AL INTEGRĂRII CU SUCCES A IMIGRANȚILOR ÎN STATELE-MEMBRE ALE UE

Stela SPÎNU,

doctor, conferențiar universitar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Multilingualism is an asset for Europe and a shared commitment. Aside from the 23 official EU languages, many regional and minority languages are spoken in Europe. The EU strives to protect this linguistic diversity and promote the learning of languages.

Imigrarea reprezintă un prilej oportun, dar, totodată, instigator pentru viitorul UE. Fiind bine dirijată, ea va contribui la prosperarea societăților în plan economic și cultural, dar, în caz de lipsă a unui spectru comun de opinii și

idei, ar putea fi o piedică în dezvoltarea societăților și economiilor europene. Actualmente, persoanele sau grupurile de persoane care au decis să părăsească țara de origine, în principal, din motive politice sau economice, alături de populațiile indigene și de minoritățile naționale, contribuie la diversificarea etnică și lingvistică tot mai evidentă a spațiului unitar european. În contextul noilor realități create, motto-ul UE a devenit expresia: „Unită în diversitate”, folosită inițial în 2000, oficial fiind utilizată în *Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*, încheiat în 2004. Respectiv, europenii sunt uniți în promovarea păcii și a prosperității, iar diversitatea culturală, de tradiții și limbi ale Europei constituie un element pozitiv pentru acest continent.

În contextul realităților create, glotopolitica Comunității se axează pe multilingvism, devenit o valoare fundamentală a democrației culturale a UE. Studiat în plan diacronic, acesta devine obiect al politicilor lingvistice ale UE începând cu 2001, fiind apreciat ca unul dintre domeniile prioritare de acțiune în vederea valorificării moștenirii culturale. Politica multilingvismului se ghidează după obiectivul stabilit în 2002 de Consiliul UE de la Barcelona – a îmbunătățirii nivelului de stăpânire a unor deprinderi de bază, în special, prin predarea a, cel puțin, două limbi străine de la o vârstă foarte timpurie. Importanța multilingvismului pentru UE a fost confirmată prin numirea la începutul anului 2007 a unui comisar european pentru multilingvism, în persoana lui Leonard Orban, a cărui mandat a expirat în februarie 2010, ulterior fiind preluat de Androulla Vassiliou, în prezent comisar pentru educație, cultură, multilingvism și tineret în UE.

Pentru a scoate în evidență existența unor schimbări de atitudine privind multilingvismul și politica lingvistică promovată, Comisia Europeană a realizat în 2001, 2006 și 2012 sondaje pe tema „Europenii și limbile lor”. Ultimul sondaj a arătat că europenii au o atitudine extrem de pozitivă față de multilingvism: aproape toți europenii (98%) cred că stăpânirea limbilor străine este un aspect important pentru viitorul copiilor lor, în timp ce 88% consideră că este un lucru util pentru ei înșiși; aproape trei sferturi (72%) din respondenți sunt de acord cu obiectivul UE potrivit căruia toți europenii trebuie să învețe, cel puțin, două limbi străine; 77% consideră că îmbunătățirea competențelor lingvistice ar trebui să fie o prioritate politică; pentru 67% din respondenți engleza este una dintre cele două limbi pe care le consideră cele mai utile. Printre limbile cel mai des citate ca fiind aplicate, alături de engleză, se înscriu germana (17%), franceza (16%), spaniola (14%) și chineza (6%).

Actualmente, în contextul realităților create, multilingvismul reprezintă un element-cheie al integrării cu succes a imigranților în statele-membre ale UE. Pe linia celor relate, ne propunem să urmărim, în plan diacronic, înrăurirea imigranților asupra politicilor lingvistice ale Olandei, Italiei și Franței.

Contextul demografic și socioeconomic al **Olandei** este complex, aici conlocuind mai multe categorii de minorități. Acestea reprezintă un rezultat al cumulării mai multor valuri succesive de imigranți, pe structura unei tipologii clasice, comune mai multor țări vest-europene. Astfel, primul val de imigranți din fostele colonii olandeze (Indonezia, Surinam, Antilele Olandeze, Insulele Caraibe), semnalat după cel de-al Doilea Război Mondial, a fost completat în scurt timp de fluxul mare de refugiați din țările Europei de Est (începând cu 1950), din America Latină (1960, 1970), Vietnam. Lor li se adaugă, într-o proporție suficient de mare pentru a fi relevantă statistic, persoane din țările africane, ale Europei Centrale și de Est, din lumea arabă, care au solicitat azil politic. Începând cu 1945, aproximativ 40.000 de refugiați au primit azil, grupurile semnificative fiind cele de cehi (în 1948, 1968), unguri (1956), etiopieni, vietnamezi. O contribuție esențială la diversificarea contextului etnic olandez au avut-o așa-numiții guest workers, atrași de expansiunea economică a țării (în special, turci și marocani). O proporție de 83% din populația de peste 15 milioane de locuitori ai Olandei este reprezentată de populații titulare, grupurile minoritare însumând 17%, dintre care 9% turci, urmași de marocani, surinamezi, indonezieni. Repartiția demografică a minorităților etnice nu este uniformă pe teritoriul țării, zonele cu cea mai mare concentrație de populație minoritară fiind în mod firesc cele din jurul orașelor puternic dezvoltate — Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht. De exemplu, în Utrecht trăiește mai mult de jumătate din totalul populației surinameze. O altă zonă etnică semnificativă este regiunea populației frizone (Friesland), a cărei limbă este recunoscută și vorbită oficial de aproximativ 400.000 persoane. [1] Limbă oficială a Țărilor de Jos este cea neerlandeză. Limba friziană este cooficială în Provincia Frizia (situată în nordul țării), fiind deosebită de limba olandeză, dar similară cu engleza antică. Datele ultimului recensământ au arătat că 54% din numărul total de locuitori apreciază limba friziană drept limbă maternă, ea fiind studiată și în școli. De asemenea, în Olanda, limbile idiș, limburgheza, neersaxona, romani sunt oficial recunoscute și protejate conform „Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare”. În prezent, imigranții sunt obligați să treacă un test de cunoștințe de limba olandeză și de cultură/istorie pentru a demonstra că sunt suficient de integrați în societatea olandeză.

Republica Italiană reprezintă o omogenitate etnică și lingvistică. Deși Constituția Italiei nu desemna limba italiană drept limbă oficială a statului, au trecut 50 de ani până la recunoașterea și protejarea prin lege a limbilor regionale și ale minorităților. Teritoriile autonome etnice ale Italiei sunt Tirolul de Sud și Friuli-Veneția Giulia. Alte grupuri minoritare, cu limbi oficiale parțiale, sunt cele franceze în Valle d'Aosta, cele sarde în Sardinia, cele ladine în Dolomiți și cele friuliene în regiunea Friuli-Veneția Giulia. Există și alte câteva minorități locale mici, ca cele vorbitoare de limbă occitană în sudul văii Piemontului, de limbă catalană în orașele Alghero și Sardinia, de limbă albaneză în anumite sate din Calabria și Sicilia și de dialecte grecești vechi în satele din Calabria. O mică minoritate, stabilită în Italia, sunt ladinii. Cea mai mare parte a acestora locuiește în nordul Italiei, în principal, în Valle Gardena și Valle Badia. Până la Primul Război Mondial, ladina, un dialect al retoromanei, a fost predată în școli primare, iar de la 1921 această practică a fost interzisă. Ladinii continuă să identifice cauza lor cu cea a vorbitorilor de limbă germană din Tirolul de Sud.

Alte minorități, cum ar fi grecii, croații și albanezii, care locuiesc în sudul Italiei, sunt ignorați de Statul Italian. Grecii sunt descendenți ai bizantinilor, care au pătruns în Italia între sec. VI–X. Deși în Italia a existat un interes pentru

cultura greacă, începând cu 1955, greaca nu mai este utilizată în școli sau biserici și generația mai tânără vorbește numai limba italiană. Vorbitori de croată se găsesc numai în trei sate din Molise, din sudul Italiei. Ei sunt descendenții refugiaților care au scăpat de invaziile turcești. Pe parcursul ultimilor 30 de ani a existat o renaștere a interesului pentru cultura croată. Albanezii sunt mai numeroși decât grecii și croații, constituind până la un sfert de milion. Ei locuiesc în Calabria, Abruzzo, Basilicate, Molise, Campania, Puglia și Sicilia. Vorbitorii de limbă slovenă din Italia s-au stabilit în regiunea Trieste după cel de-al Doilea Război Mondial. Această zonă a fost subiectul unui litigiu între Italia și Iugoslavia până în 1975. În baza Tratatului de la Osimo (1975), guvernul italian a adoptat o serie de legi cu privire la drepturile limbii slovene. Sardinii sunt locuitori indigeni din Sardinia, o mare insulă din Mediterana de Vest, care a fost o regiune autonomă a Italiei, cu un statut special din anul 1948. În perioada contemporană, imigranții din diverse țări sărace au influențat esențial politica lingvistică a Italiei. În prezent, oficialitățile italiene semnalează peste cinci milioane de imigranți și circa 200 de noi limbi. Iar începând cu anul 2010 imigranții, care solicită drept de ședere îndelungată, sunt supuși unui test de limbă italiană, iar în 2011 cunoașterea limbii italiene a devenit unul din elementele-cheie al acordului de integrare încheiat între imigrant și stat. Referindu-ne la numărul cetățenilor Republicii Moldova în Italia, înregistrăm o permanentă creștere: la 1 ianuarie 2003 se înregistrau 6.974 moldoveni rezidenți în Italia, la 1 ianuarie 2007 – 55.803, iar la 1 ianuarie 2011 numărul lor era de 150.000. [2]

Conform estimărilor din 2012, **Franța** este locuită de 65.350.000 de persoane. Limbă oficială a statului este franceza, care, pe alocuri, este concurată fie de una dintre cele 77 de limbi regionale, fie de limbile colectivităților de imigranți, cum ar fi portugheza, italiana, araba. Limba națională, limbile minoritare și limbile imigranților sunt reglementate în legislația lingvistică. La nivel național există o gamă de limbi ale imigranților recunoscute, protejate și/sau promovate în documentele oficiale ale țării, inclusiv în educația la nivel național sau regional. Aceste limbi regionale (basca, bretona, catalana, corsicana, creola, occitana etc.) sunt predate la nivel secundar, existând concursuri regulate pentru recrutarea cadrelor didactice. [3]

Așadar, pe tot parcursul istoriei sale, politicile lingvistice ale statelor-membre ale UE au fost înrăurite de valurile de imigranți, care și-au schimbat locul de trai și de muncă, fiind determinați de factorii sociali, politici și economici. În contextul extinderii migrației, multilingvismul ar reprezenta o nouă dimensiune a politicilor lingvistice. Prin urmare, însușirea limbii titulare de către imigranți este oportună, înlesnind includerea acestora în viața economică, politică și socială a statelor-gazdă, dar, totodată, este indicată promovarea și păstrarea propriilor valori lingvistice și culturale.

BIBLIOGRAFIE

1. Nedelcu A. Fundamentele educației interculturale. Diversitate, minorități, echitate. Iași: Ed. Polirom, 2008, 208 p.
2. Moldovenii din Italia. Ghid pentru orientarea și integrarea socială a moldovenilor în Italia, <http://ghidmoldoveniitalia.blogspot.com/>.
3. Language rich europe: tendințe în politicile și practicile multilingvismului în Europa, Editori: Guus Extra și Kutlay Yağmur.

PROGRAMELE DE ASISTENȚĂ ȘI MISIUNILE DE EVALUARE ALE UNIUNII EUROPENE CA MODEL DE ADMINISTRARE POLITICĂ A SECURITĂȚII REGIONALE: CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

Mihai SPRÎNCEANĂ,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Institutul de Stat de Relații Internaționale din Moldova

Cristina MORARI,
masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

At a time of growing interdependence between sovereign states and of a changing balance of power between them, the European Union is trying to find its own role to play in global governance. All this is occurring in a context where the EU has set high ambitions for itself to become a strong and cohesive force in international affairs, notably with the creation of the European Common Foreign and Security Policy. In this context, the present article concentrates on the analysis of the "soft" strategies promoted by the EU, particularly towards the Republic of Moldova, in order to ensure a sustainable security in the region.

În contextul transformării complexe a mediului internațional de securitate, pe fundalul sporirii interdependențelor și emergenței noilor amenințări la adresa securității, se manifestă tot mai pregnant remodelarea arhitecturii landşaftului de securitate în care Uniunea Europeană (UE) este antrenată plenar.

Ultimele evoluții denotă că UE și-a stabilit obiective și scopuri ambițioase de a deveni o forță consolidată și coerentă în afacerile internaționale, iar manifestarea acestui fapt rezidă cu precădere din sporirea gradului de implicare a UE în gestionarea, prin mecanisme supranaționale, a spațiului regional de securitate. O deosebită semnificație, în acest context, o are Politica Externă și de Securitate Comună (PESC), instrument prin intermediul căruia UE tinde să se afirme pe scena internațională ca subiect politico-diplomatic, dar să asigure, în același timp, un spațiu de securitate comună gestionat prin mecanisme care transcend nivelul statal de guvernare.

Fiind martori ai procesului complex de configurare a rolului PESC în gestionarea securității comunitare, este esențial să conturăm implicațiile acestui fenomen inclusiv asupra Republicii Moldova (RM). Vecinătatea imediată a RM cu UE și, cu atât mai mult, aspirațiile de integrare plenară în această structură, evidențiază intercorelarea nivelului de securitate al țării cu cel al UE.

Prin urmare, prezintă interes studiarea strategiilor și mecanismelor UE de administrare supranațională a spațiului regional de securitate prin prisma PESC, luând drept puncte de reper programele de asistență și misiunile de evaluare, în particular cele care sunt implementate în raporturile de cooperare cu RM.

În această ordine de idei, înainte de a purcede la analiza strategiilor și mecanismelor de administrare politică internațională la nivel regional, considerăm judicioasă efectuarea unei treceri în revistă a principalelor determinări conceptuale ale sintagmei „securitate regională”.

Conform unor aprecieri, „securitatea regională” este definită ca starea de siguranță a statelor, situate într-o arie geografică relativ restrânsă, conferită de relațiile bi- și multilaterale mutuale ce se stabilesc între ele. [1, p.783] Din punct de vedere diplomatic, aceste relații sunt concretizate printr-un sistem de angajamente ale statelor din regiune, de a nu folosi forța în rezolvarea problemelor litigioase și de a-și garanta reciproc integritatea teritorială, independența și suveranitatea. [2, p.786]

Alte surse prezintă „securitatea regională” drept o însumare a securității entităților economice, etnice, statale și de altă natură dintr-o anumită zonă ce se clădește pe implicarea statelor, pe baza conceptului „probleme regionale comune – soluții prin cooperare regională”, în combaterea riscurilor și amenințărilor actuale generate de procesul globalizării. [3, p. 23]

Pe de altă parte, cercetătorul Barry Buzan dă o încărcătură calitativă suplimentară securității regionale, dezvoltând conceptul de „complex de securitate regională”. Conform definiției date de autor, un complex regional de securitate reprezintă „un grup de state ale cărui prime preocupări de securitate se leagă laolaltă suficient de îndeaproape, încât securitățile lor naționale să nu poată fi luate în considerare în mod realist separat una de alta.” [4, p. 192]

Într-una din lucrările care analizează problematica securității regionale, reprezentanții „Școlii de la Copenhaga” aduc completări acestei definiții, „complexul regional de securitate” fiind descris ca „un set de unități ale cărui procese de securizare și desecurizare sunt interdependente în așa măsură încât problemele de securitate ale unităților componente nu pot fi analizate sau rezolvate separat una față de cealaltă.” [5, p. 45]

În opinia noastră, definițiile enunțate mai sus reliefează existența unei congruențe și complementarități evidente între acestea. O privire obiectivă asupra lor însă ne permite să evidențiem în cadrul primelor abordări pre-dilecția autorilor de a explica „securitatea regională” din prisma limitelor teritoriale, pe când ultimii mizează pe tratarea sistemică a conceptului, accentuând interdependența actorilor în cadrul complexului de securitate.

Având în vedere materializarea în practică a PESC ca mecanism de gestionare supranațională a problemelor de securitate ale UE, se relevă necesitatea precizării semnificațiilor și ale conceptului de „securitate comună”. Prin definiția propusă de autorul P. A. Țăgankov, „securitatea comună” presupune obligațiuni de stat de lungă durată, avându-se în vedere temerile privind propria securitate în raport cu alte state și, de asemenea, acțiunile comune pe diferite direcții în scopul majorării maxime a nivelului de interdependență dintre state. [6, p. 323]

În viziunea altor cercetători, „securitatea comună” este un produs al statelor care au dezvoltat un simț comun integrat legat de securitate. Spre deosebire de statele care fac parte dintr-un complex de securitate, care sunt nevoite să țină seama și de efectele insecurității, cele din cadrul unei comunități de securitate au atins un stadiu evoluat de încredere reciprocă. [7]

În cadrul unui sistem de securitate comună, precum este modelul UE, se pare că statele sunt capabile să intervină prin tehnici sau mecanisme diplomatice pentru a asigura securitatea sau pentru a preveni apariția conflictelor între state. În plus, unul din criteriile fundamentale pentru dezvoltarea unei securități comune este acel al existenței sau construcției unei maturități instituționale suficiente pentru a genera tehnici diplomatice care să fie folosite pentru a combate problemele și crizele.

Prin urmare, se constată faptul că, deși UE a cunoscut o dezvoltare armonioasă în sfera economică, persistența conflictelor înghețate în spațiul de securitate regională, precum și emergența amenințărilor asimetrice la adresa acesteia, au determinat împreună necesitatea creării unui sistem de securitate care să-i asigure Uniunii posibilitatea de a acționa pe plan mondial ca un actor unic, aplicând măsuri diplomatice, de intervenție sau de asistență pentru state terțe. [8]

În pofida faptului că PESC cunoaște în prezent un bilanț modest, după părerea noastră, eficiența acesteia nu trebuie pusă la îndoială numai din cauza acestor considerente. Unicitatea UE ca organizație internațională, incom-

parabilă cu oricare alta, se relevă anume la nivelul PESC. Chiar din momentul inițierii funcționării PESC, se evidențiază tendința UE de a folosi instrumente de tip „soft power”, fiind, astfel, mai mult interesată de crearea unui spațiu de securitate durabil, gestionat prin mecanisme cooperante.

Raportându-ne la cazul RM, fiind localizată în vecinătatea imediată a UE, securitatea celei dintâi cade inherent sub incidența strategiilor și mecanismelor UE de administrare supranațională a securității regionale.

Nu întâmplător se constată că gama asistenței furnizate și a programelor de monitorizare/evaluare este foarte diversă. În opinia noastră, aceste programe reprezintă instrumente operaționale complementare procesului de extindere europeană. Totodată, intuim că asistența oferită de UE ar fi o acțiune derivată a strategiei de asigurare a securității regionale. Oferind ajutorul necesar în dezvoltarea reformelor democratice și ajustarea cadrului politic, juridic, economic și social la valorile promovate de UE, de fapt se mizează pe diminuarea discrepanțelor dintre UE și statele terțe din vecinătatea acesteia, asigurând, astfel, prin armonizare și uniformizare, dezvoltarea unui spațiu de securitate sustenabil.

Evaluând parcursul european al Republicii Moldova, constatăm că aceasta a beneficiat de o vastă asistență din partea UE prin diverse instrumente comunitare de asistență externă pentru statele terțe. Examinând lista proiectelor lansate în 2012 în RM cu suportul UE, observăm că acestea cuprind 14 sectoare, dintre care opt proiecte cu un buget de circa 140 mil. euro, se implementează în sectorul guvernamental și în domeniul dezvoltării societății civile, presupunând lupta cu corupția, reforma instituțională, crearea bazei instituționale și de drept pentru îmbunătățirea mediului de afaceri etc. În afară de aceasta, cinci proiecte, cu un buget de 214,8 mil. euro, au fost lansate în sectorul transport, patru – în domeniul asigurării cu apă și canalizare (84,2 mil. euro), patru – segmentul economisirii energiei (59,35 mil. euro), trei – sfera business (44,17 mil. euro), câte două – sectorul agrar (77 mil. euro) și domeniul comunicații (12 mil. euro) și infrastructura socială (3,4 mil. euro). [9]

Pe de altă parte, în contextul amplului proces de negociere a Acordului de Asociere RM-UE inițiat în 2010, care include instituirea Zonei de Liber Schimb, Aprofundat și Cuprinzător și liberalizarea regimului de vize cu UE, evidențiem manifestarea unor mecanisme specifice de administrare supranațională cum ar fi misiunile de evaluare ale UE și raportarea periodică pe marginea progreselor înregistrate de RM.

Se anticipează că în anii următori, Moldova ar avea șanse de a obține mai mult suport din partea UE, dat fiind faptul că bugetul UE pentru politica europeană de vecinătate pentru anii 2015-2020 ar putea să fie mărit cu 40%. Obiectivul principal urmărit în acest sens rezidă în promovarea reformelor politice, economice și sociale în vecinătate și susținerea priorităților ce au fost convenite în planul de acțiuni pentru vecinătate, alinierea standardelor și politicilor la cele ale UE și asigurarea creșterii durabile. Însă, acest buget axat pe politici se va baza și pe principiul „more for more”, ceea ce presupune mai mult sprijin pentru mai multe progrese.

Urmare a analizei instrumentelor UE de administrare supranațională a securității regionale prin prisma programelor europene de asistență și monitorizare în Republica Moldova și raportându-ne la aprecierile teoretice privind mecanismele de guvernare politică la nivel internațional, constatăm că, convențional, acestea ar putea fi divizate pe 3 categorii: de armonizare, impunere (obligativitate) și difuziune (răspândire). [10]

Mecanismele de armonizare, exemplificate prin condiționalitățile stabilite de UE în Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize, presupun modificarea conștientă a politicilor interne de către statele angajate în acorduri internaționale sau reglementări supranaționale cu care acestea sunt de acord, pe care le-au negociat multilateral. Se remarcă faptul că deși finalitatea procesului de liberalizare a regimului de vize ar oferi anumite beneficii RM, aceasta implică unele sacrificii ale autonomiei naționale și suveranității. Astfel, în dependență de nivelul de obligativitate al acestor reguli sau norme, de eficiența lor, armonizarea contribuie în mod direct la convergența politicii naționale, fapt ce contribuie și la preîntâmpinarea manifestării noilor amenințări la adresa securității comune a UE. [11, p. 58]

Obligativitatea sau „transferul coercitiv” se referă la procesele în care actorii externi impun statele să adopte politici inovatoare exploatând asimetrii în puterea economică și politică. În literatura de profil acest termen mai este numit și „convingere externă”, [12, p. 99-101] sau în studiile privind ajutorul acordat pentru dezvoltare, acesta este denumit „condiționalitate.” [13, p.1551-1559]

Obligativitatea diferă de armonizare prin mai mulți parametri. Obligativitatea nu implică anumite alternative, oportunități la modificarea proceselor de luare a deciziilor politice, uneori fiind contradictorii cu scopurile, obiectivele inițiale ale statelor. Acest schimb asimetric în resursele politice și economice vizează beneficii pe termen mai lung: accesul la resurse financiare, credite de dezvoltare, admiterea în cadrul unor organizații importante etc. Exemplul cel mai pertinent, în acest sens, este cazul Uniunii Europene, având în vedere particularitățile politicii comunitare de extindere.

Cât privește difuziunea, aceasta se referă la procesele în care actorii politici naționali, fără a fi obligați de acorduri internaționale sau fără a fi presați de actorii externi, adoptă inovații politice ghidându-se de modele, de experiența din sistemul internațional. Deci difuziunea se referă la procesele prin care „cunoștințele despre politici, administrare, instituții și idei dintr-un sistem politic sunt utilizate în dezvoltarea politicilor, administrării, instituțiilor și ideilor din cadrul altui sistem politic.” [14, p. 5] Acest proces de difuzare se manifestă prin angajamentele voluntare ale RM de a se alinia la standardele europene.

La capătul acestor considerații conchidem că UE, fiind parte integrantă a unui complex de securitate europeană mai extins, încearcă să creeze un spațiu al stabilității și al securității comune în regiune. În contextul provocărilor contemporane, când competențele statului tradițional sunt limitate de complexitatea evenimentelor și proceselor

cu caracter global, gestionarea politică supranațională reprezintă o alternativă, iar strategia adoptată de UE de a recurge la tactici de tip „soft” pentru asigurarea securității prin intermediul unor mecanisme ca asistența financiară și misiunile de evaluare este una fezabilă și viabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Mic dicționar enciclopedic, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, 834 p.
2. Dicționar diplomatic, Ed. Politică, București, 1979, 1063 p.
3. Popa V., Implicațiile globalizării asupra securității naționale, București, 2005, 48 p.
4. Buzan B., Popoarele, statele și teama, Chișinău, 2000, 386 p.
5. Buzan B., Waever O., Regions and Powers – The Structure of International Security, Cambridge University Press, 2003, p. 45 // http://assets.cambridge.org/9780521814126/frontmatter/9780521814126_frontmatter.pdf.
6. Цыганков П. А. Теория международных отношений. Москва, 2003, 585 с.
7. Bănescu D. A., Complexe de securitate – unități de analiză a dinamicii de securitate // Revista Cadran politic, nr. 39, 2009 // http://arhiva.cadranpolitic.ro/view_article.asp?item=2136.
8. Lazăr M. S., Emergența unei voci în sfera relațiilor internaționale // Revista „Continuitate și schimbare în guvernarea europeană”, vol. 3, nr. 4, Toamna 2009/ Iarna 2010, 60 p.
9. Asistența UE pentru Moldova // <http://infoeuropa.md/asistenta-ue-pentru-moldova/>.
10. Busch P.-O., Jörgens H., Governance by diffusion? An analytical distinction of three international governance mechanisms, Paper presented at the 45th Annual Convention of the International Studies Association, March 17-20, 2004 // www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/2/5/2/pages72524/p72524-1.php.
11. Dolghi E., Strategii și mecanisme de guvernare politică a Consiliului Europei. Cazul Republicii Moldova, Teză de doctor în politologie, Chișinău, 2012, 173 p.
12. Huber D., A decade which make history – the Council of Europe 1989-1999, Strasbourg: The Council of Europe Publishing, 286 p.
13. Nelson J. M., Promoting policy reforms: The twilight of conditionality? // World Development, 1996, nr. 24 (9), p. 1551-1559.
14. Dolowitz D., Marsh D., Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making // Governance: An International Journal of Policy and Administration, 2000, nr. 13 (1), p. 5-24.

FUNDAMENTALISMUL ISLAMIC ȘI IMPACTUL ACESTUIA ASUPRA SECURITĂȚII INTERNAȚIONALE

Petru FURTUNĂ,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article analyzes some aspects of the Islamic fundamentalism and its impact international security impact on the contemporary international relations, the Islam often being associated with terrorism and religious extremism. It makes an attempt to show that fundamentalism, extremism and Islamic terrorism are some deviations from traditional Muslim religion that in its essence is not called for violence and terror. Also, are analyzed the causes of terrorism activation religious extremists in the contemporary period.

Ultimul sfert al sec. XX a fost marcat de o puternică ascensiune a mișcărilor islamiste. În timp ce se considera că religia se retrage în sfera vieții particulare, ascensiunea neașteptată a mișcărilor sub drapele religioase a devenit pentru mulți un fenomen surprinzător și impresionant.

În ultimul timp, apelul la religie a devenit o premisă majoră pentru radicalizarea islamului. Pentru cel care face apel la religie, violența se transformă într-o poruncă sacră, care eliberează de orice interdicții legate de morală sau raționalitate politică. [1] În cazul acesta toate mijloacele devin bune, dacă scopul este de a realiza Absolutul.

În islam există o multitudine de direcții, mișcări și curente (învățăături), caracterizate, deseori, de contradicții profunde între ele.

În ceea ce privește definirea acestor mișcări, constatăm o disonanță de opinii. Actualmente, în literatura de specialitate și vocabularul politic se utilizează pe larg astfel de termeni ca, „fundamentalism islamic”, „radicalism

islamic”, „extremism islamic”, „islamism”, „islam politic” etc. Unele dintre aceste noțiuni se utilizează fără să se țină cont de terminologia islamică. De aceea, este necesar de precizat noțiunea de „fundamentalism islamic”, utilizată, ca regulă, în contextul extremismului islamic. Criteriile de bază pentru evidențierea fundamentalismului ca învățătură distinctă este apelarea lui la „islamul pur” și revenirea la fundamentele spiritualității musulmane. Dar însuși termenul de „fundamentalism” este străin terminologiei teologice islamice.

Cercetătorul B. Petrovski are dreptate când spune că „fundamentalismul ca ideologie”, din punct de vedere istoric, nu este un produs al islamului. [2]

Fundamentalismul religios își are originea într-o mișcare reformistă conservatoare a protestantismului nord-american, care era orientat contra reformelor cu tendințe progresiste. Între anii 1910 și 1915 a fost concepută o serie de teze și tratate teologice de către un grup de preoți de la „Princeton Theological Seminary” și „Westminster Theological Seminary”. Aceste teze au fost tipărite în trei milioane de exemplare, cu titlul de „The Fundamentals: A Testimony to the Truth”. Printr-un articol publicat în anul 1920 al jurnalistului american Curtis Lee Laws, simpatizant al acestei mișcări, curentul primește denumirea de „Fundamentalism”.

Termenul „fundamentalism” (de la latinescul - bază, fundament) a început să fie utilizat cu referire la islam, relativ nu demult. El este preluat din teologia creștină și semnifică curentul conservator din Protestantism care cerea acceptarea netăgăduită a „Sfintei Scripturi” în calitatea de bază (fundament) a credinței și respingea oricăre posibilitate de explicare sau interpretare rațională a acesteia.

Astfel, noțiunea de „fundamentalism islamic” este adusă din afară și este străină vocabularului musulman. „În limbile popoarelor musulmane, - scrie profesorul Muhammad H. Sayyid, - există o anumită sumă de cuvinte, care joacă un rol primordial în exprimarea concepției islamice despre realitate și adevăr: datorită lor (acestor cuvinte) concepția musulmană se înfățișează în adevărata sa lumină. [3] „Fundamentalismul islamic” nu face parte din această „sumă de cuvinte”, de aceea utilizarea acestui termen conduce la denaturarea concepției islamice. Sheikhul universității din Cairo Muhammad Sayyid Tantawi subliniază că „în islam nu există o astfel de noțiune ca fundamentalismul. Islamul este o religie universală”. [4]

Teologii musulmani utilizează propriile lor noțiuni ca „islamul pur”, „bazele credinței” ș. a. Cel mai apropiat de termenul „fundamentalism” ar fi „As-Salafia” (de la slaf – strămoși, predecesori). Salafiștii cer „reîntoarcerea la izvoarele credinței”, la „practica strămoșilor dreptcredincioși”. Mișcarea lor este caracterizată, deseori, ca renașcentism musulman.

„Fundamentațiști” au fost numiți doar acei teologi musulmani care pledau pentru readucerea doctrinei la fundamentele ei, la formele sale originare. Ulterior, termenul s-a extins asupra întregii mișcări politico-religioase care militează pentru o societate, în care legea islamică (Sharia) să fie aplicată riguros în toate domeniile vieții. Un exemplu de astfel de societate ar fi cea din Iran de după Revoluția din 1979 sau cea pe care vor s-o instaureze talibanii în Afganistan. [5] Astfel, fundamentaliștii sunt atrași de interpretările cele mai radicale ale Jihadului, după cum au fost dictate ele de Profet. [6]

Fenomenul terorist de sorginte islamică fundamentalistă reprezintă o realitate contemporană. „Războiul” dintre civilizația occidentală și grupările islamice fundamentaliste a scos la lumină o problemă acută, dar ignorată: de la începutul anului 1980 activitatea grupărilor teroriste islamice fundamentaliste au vizat contracararea influenței economice, politice și culturale a lumii occidentale, ilustrat mai ales de „imperialismul americano-sionist”. [7]

Construcția ideologică a fundamentalismului islamic, ca „formă de rezistență a civilizației islamice la occidentalizare”, este bazată pe tradiție, etnicitate și arhetipuri religioase precum: „infideli”, „adoratori de idoli”, „cruciați”, „martiri”, „războaie sfinte”, „inamici ai Islamului”, „marele Satan”. Acest vocabular fanatico-religios denotă natura violentă a fundamentalismului islamic, o provocare totalitară atât față de Islamul tradițional, cât și față de democrația modernă.

Astfel, „fundamentalismul”, conform opiniei mai multor cercetători, este izvorul care alimentează extremismul și terorismul islamic. Grupările islamice fundamentaliste sunt situate la periferia societății, mass-media occidentale oferă o imagine distorsionată, prezentând radicalismul și extremismul ca norme valorice ale societății în lumea musulmană. [8]

În legătură cu aceasta, este necesar de a face distincție între religia musulmană tradițională, care nu cheamă la violență și extremism, și diversele mișcări fundamentaliste. În calitate de suport ideologic ale celor din urmă servesc doar acele varietăți ale învățăturilor religioase care au un caracter extremist și totalitar. Multe dintre ele se desprind din religiile tradiționale, supunându-le anumitor revizuirii, interpretând tendențios postulatele de bază, punând accent pe unele dogme, în detrimentul altora.

De exemplu, teza din Coran despre jihad este tratată de extremiștii islamiști exclusiv ca utilizarea forței împotriva „necredincioșilor”. În același timp, „jihad” în traducere din arabă înseamnă efort, strădanie, luptă cu sine însuși înainte de toate.

Începând cu secolele IX – X, noțiunea de jihad se completează cu un nou conținut: se constituie ideea despre forma superioară a jihadului – jihadul spiritual, autoperfecționarea lăuntrică în calea spre Allah.

În plus, războiul religios este tratat în Coran ca război de autoapărare: „Luptați pe calea lui Dumnezeu împotriva acelor care se lupta cu voi, dar nu începeți voi lupta, căci Dumnezeu nu-i iubește pe cei care încep lupte.” [Coran 2:190]

Coranul, de asemenea, face clar faptul că atunci când cealaltă parte se abține de la agresiune, nu este permis de a-i ataca: „Dacă însă ei conțin, atunci Dumnezeu este lertător, îndurător. Luptați-vă cu ei până ce nu va mai

fi necredința și credința va fi numai în Dumnezeu! Dar dacă ei conțin, atunci nu mai există vrăjmășie, decât împotriva celor nelegiuți.” [Coran 2:192-193]

Islamul interzice categoric sinuciderea, participarea în război a femeilor, pledează pentru o atitudine umană față de prizonieri. Interzice atacul și agresiunea asupra „bărbaților slabi”, femeilor și copiilor, distrugerea lanurilor, turmelor de animale, construcțiilor etc.

Comparând aceste postulate cu practica extremiștilor islamisti, care folosesc activ terorismul (*luarea de ostatici, omorul copiilor, bătrânilor, actele teroriste săvârșite de sinucigași, inclusiv femei*), vedem clar că, pentru a-și realiza scopurile, aceștia denaturează grosolan normele religioase.

Dar trebuie să recunoaștem că, uneori, însăși ambiguitatea textelor religioase oferă temei pentru interpretarea tendențioasă a lor de către extremiști.

Unii autori remarcă elementul belicos care se conține în islam. De exemplu, V. Gherasimov scrie: „Musulmanul consideră că este o singură religie adevărată, care există de la începuturile omenirii, ea fiind proprie însăși ființei umane (se are în vedere islamul - n. a.) ... Musulmanul reacționează foarte agresiv la critica în adresa lui”. [9]

Islamiștii radicali, adepții curentelor religioase extremiste exagerează elementele de intoleranță care se conțin în religia drept-credincioasă. După cum scrie M. Trebin, „fundamentalismul...„privatizează” dreptul asupra Adevărului și dreptei credințe, neagă orice compromis în numele „binelui major”. [10]

Said Ashmovi, fost judecător egiptean, a studiat dreptul musulman și a făcut concluzia univocă că doctrina războinică a fundamentalismului nu este o credință, ci o ideologie politică, pe care o folosesc în interesul lor. [11]

Terorismul extremiștilor religioși islamici este astăzi o realitate. Prin ce se explică această activizare a lui?

În primul rând, saltul calitativ în activizarea extremismului islamic este legat de venirea la putere în cadrul revoluției islamice din Iran (a. 1979) a lui Aiatolă Khomeini. Iranul s-a transformat imediat în sponsorul principal al luptei pentru răspândirea revoluției islamice, a luptei împotriva Israelului, a apărării locurilor sacre din Arabia Saudită și din alte state din Orientul Mijlociu și a contracarării influenței țărilor occidentale asupra lumii musulmane. În anii 80-90 ai secolului trecut pe teritoriul Iranului activau 11 tabere de pregătire a teroriștilor, în cadrul cărora au fost pregătiți mii de combatanți. Odată cu venirea la putere în Iran a președintelui Mahmoud Ahmadinejad (un fanatic religios, care a promis „ștergerea de pe fața pământului” a Israelului), conducerea acestui stat a reluat politica de susținere a extremiștilor islamici în întreaga lume.

În al doilea rând, victoria mohamedinilor asupra armatelor sovietice în Afganistan, care a fost apreciată ca un triumf al „drept-credincioșilor”, i-a înaripat pe extremiștii islamici, le-a dat un nou impuls în activitatea lor teroristă. Ei au anunțat despre jihadul mondial împotriva „cruciștilor și iudeilor”.

În al treilea rând, o influență majoră asupra răspândirii extremismului islamic au avut-o și continuă să o aibă consecințele negative ale globalizării. Unul din aspectele negative ale procesului de globalizare constă în faptul că el este însoțit de expansiunea culturală globală a Occidentului, în primul rând, a SUA. Pătrunderea masivă a mărfurilor și valorilor culturale - spirituale apuse în lumea musulmană, străine acestor popoare, provoacă acolo o depresie psihologică, culturală și economică.

Trebuie de menționat că țările occidentale încearcă deseori cu mult aplomb și fără scrupule să realizeze politica de vesternizare a țărilor în curs de dezvoltare. A. Hazanov menționează pe bună dreptate: „Principala greșală a strategilor din Apus constă în faptul că ei consideră valorile lor spirituale ca fiind universale, acceptabile pentru toate popoarele”. [12] Or, realitatea demonstrează că nici pe de parte nu este așa.

Aceste expansiuni culturale a Occidentului lumea musulmană îi contrapune valorile sale religioase, care îi servesc drept mijloc de menținere sau redobândire a identității de altă dată. Iar terorismul politic sub lozinci religioase devine calea de luptă împotriva vesternizării și inechității sociale.

După părerea lui A. Pușcov, terorismul pentru lumea islamică reprezintă doar încercarea de-a restabili dreptatea. [13]

Ostilitatea evidentă a Orientului față de inechitatea globală a servit temei pentru unii autori să vorbească, ca și S. Huntington, despre conflictul civilizațiilor. Astfel, în monografia „Terorismul: istorie și contemporaneitate” se menționează: „Situția actuală de pe planetă se agravează din cauza creșterii în lume a contradicțiilor social-economice și a celor dintre civilizații, a opoziției dintre Nordul dezvoltat și Sudul subdezvoltat”. [14]

O asemenea poziție însă nu este indiscutabilă. În primul rând, nici țările Orientului, nici cele ale Occidentului nu se contrapun unele altora într-un front comun. Printre țările musulmane sunt destule care mențin relații strânse cu statele postindustriale occidentale (Turcia, Kuwait, Egiptul, Arabia Saudită, Emiratele Arabe Unite ș. a). Pe de altă parte, o serie de țări din Orient sunt ele înseși ținte ale actelor teroriste, din partea extremiștilor islamici (Egiptul, Algerul, Arabia Saudită, Pakistan). Astfel că aceste state duc și ele, la rândul lor, o luptă intransigentă cu terorismul religios.

Extremiștii islamici ar dori, desigur, ca acțiunile lor criminale să fie văzute prin prisma unui război al civilizațiilor, ca o contrapunere dintre „drept-credincioși” și „necredincioși”. Astfel, ei și-ar asigura susținerea milioane de musulmani din întreaga lume și și-ar îndreptăți actele teroriste sângeroase contra oamenilor pașnici și nevinovați.

De aceea, concepția despre terorismul internațional ca manifestare a războiului religios dintre civilizații ni se pare nu numai îndoielnică din punct de vedere științific și corespunderii realității, dar și dăunătoare în plan politic. Ea împiedică crearea unui front antiterorist comun al țărilor Occidentului și Orientului, fără de care este imposibilă victoria asupra terorismului internațional.

BIBLIOGRAFIE

- [1] Современный терроризм в цивилизационном контексте. М., 2004, с. 165.
- [2] Петровский Б. А. Фундаментализм – взгляд с Запада // „Независимая газета,” 1997, 28 авг.
- [3] Сейд Мухаммад Накыб аль-Атас. Введение в метафизику ислама: Изложение основополагающих элементов мусульманского мировоззрения. М.; Куала Лумпур, 2001, с. 36.
- [4] НГ–Религии. 1999, 11 авг.
- [5] Mihai, Baci, *Fundamentalism și terorism*, <http://www.flacarais.ro/baci/guestbook.html>
- [6] Cristian, Delcea, Aurelian, Bădulescu, 11 septembrie 2001. *Cauze și consecințe*, Revista Terorismul Azi, vol. III, an I, septembrie 2006, p. 11.
- [7] Cristian, Barna, *Fundamentalismul Islamic și Cruciada Modernității*, Revista Terorismul Azi, vol. III, an 1, septembrie 2006, p. 97.
- [8] Cristian, Barna, *Mass-media și Islamul*, Revista Terorismul Azi, vol. XI-XIII, an II, 2007, p. 41.
- [9] Герасимов В. Терроризм: религиозно-политический аспект. Вып5. СПб., 2002. С.50, 61.
- [10] Требин М. П. Терроризм в 21 в. Мн., 2004. С. 102.
- [11] Психология террористов и серийных убийц: Хрестоматия. Мн., 2004, с. 61.
- [12] Терроризм – угроза человечеству в 21 веке. М., 2003, с. 31.
- [13] Россия, безопасность, терроризм (Круглый стол) //Свободная мысль – 21 в. 2001, №12, с.13.
- [14] Терроризм: история и современность /Кофман Б. И. и др. Казань, 2002, с. 199.

SOCIALIZAREA POLITICĂ ÎN FAMILIE ÎN CONTEXTUL PROCESELOR MIGRAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Valentina STAN,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Liliana TRIBOI,
magistru în științe politice

SUMMARY

The major importance of the family is incontestable in the process of socialization. This is the first structure of socialization with who the person is meeting. Many parents have two places of work, are occupied with stabile work place or other are leaf the country. At other partition, only the experience of adult generations doesn't assure the youth survival. Young person can receive positive and negative of political comportment from the family and from other agents of socialization.

Evoluția civilizațiilor are loc grație activității personalităților cu competențe, atitudini și comportament adecvat. Calitățile necesare fiecărui om pentru o activitate benefică în societate se formează pe parcursul vieții, evaluând în etape ghidate de un șir de instituții sociale și politice. Individul nu se naște cetățean, ci devine, el nu posedă abilități de racordare a acțiunilor sale la acele norme și valori ce există în societate, de aceea chiar din primele zile el are nevoie de o instruire specială pentru a-și forma acele abilități, care apoi îi vor servi în calitate de suport pentru integrarea în viața socială. Acest proces în literatura de specialitate este numit socializare. Astăzi, noile generații asimilează experiența istorică precedentă și o racordează la normele și valorile contemporane, selectând și învățând acele norme și valori care nu și-au pierdut actualitatea. De aceea societatea, dar mai exact, instituțiile sociale și politice, sunt responsabile de pregătirea individului pentru a trăi și activa în comun. Socializarea este un proces polivalent, ce contribuie la dezvoltarea și evaluarea individului.

Aceste mari schimbări și-au găsit reflecție și asupra instituției familiei. În Republica Moldova, familia a suportat modificări radicale legate de transformările economice și sociale, de procesul migraționist și noile viziuni despre familie.

Criza de lungă durată duce la dezorganizarea atât la nivel individual, cât și la cel social: crește nivelul criminalității și violenței, se manifestă comportamentul deviant, se destramă familii, se intensifică migrațiunea forței de muncă etc. Toate aceste aspecte au pus în fața majorității familiilor din Republica Moldova problema dificilă de acomodare la situația în permanentă schimbare. [4, p. 172]

Ultimele decenii ale secolului al XX-lea se caracterizează prin migrațiile în masă ale cetățenilor din fosta Uniune Sovietică în căutarea locurilor de lucru în alte țări. În căutarea unei vieți mai decente, multe familii au fost adu-

se drept jertfă. Republica Moldova este una dintre primele republici ex-sovietice grav afectate de procesul nelegal de migrațiune a forței de muncă. Majoritatea familiilor se destramă din cauza absenței unuia dintre parteneri. Cel mai mul suferă copiii, deoarece părinții care și-au găsit alt partener în alt stat nu se interesează de soarta lor.

Socializarea politică asigură, astfel, transferul de la o generație la alta a culturii politice, preluând funcția de perpetuare a societății, de menținere a acesteia. Evoluția civilizațiilor are loc grație activității personalităților cu competențe, atitudinii și comportamentului adecvat. Calitățile necesare fiecărui om pentru o activitate benefică în societate se formează pe parcursul vieții, evaluând în etape și controlate de un șir de instituții sociale și politice.

Procesul de socializare politică este un fenomen ce are loc în contextul cultural și istoric și se desfășoară de-a lungul vieții, în care copilăria și adolescența constituie momentul decisiv ce determină gradul de asimilare a normelor și valorilor sociale și politice de către individ și integrarea lui în societate.

Scopul socializării politice este asigurarea continuității sistemului politic, asimilarea normelor și valorilor politice, transmiterea noilor generații a cunoștințelor politice având ca finalitate pregătirea individului pentru activitatea în domeniul politic ca un cetățean ascultător de legi, cu o cultură politică și participativă înaltă.

Procesul socializării politice a unei persoane începe în copilărie și continuă pe parcursul întregii vieți. Noțiunea de „socializare politică” are o corelație strânsă cu alți termeni din aria științelor politice, cum ar fi conștiința politică, participarea politică și cel de „cultură politică”. Cultura politică a unei persoane, ca o caracteristică calitativă a adaptării și integrării sale la condițiile politice existente, este un rezultat al socializării politice. Noțiunea de „socializare politică” este puternic corelată și cu termenul de „educație politică”. Însă procesul de socializare politică este mai larg decât cel de educație politică, deoarece în procesul educației se încearcă implementarea doar a acelor valori, norme și tradiții, pe care dorește să le implementeze fie un individ, fie un grup social, fie chiar societatea în întregime. Iar în procesul socializării politice individul asimilează și comportamente pe care societatea nu ar fi dorit ca el să le asimileze. Aceasta are loc în virtutea faptului că socializarea poate fi și spontană, iar influența mediului înconjurător nu este tot timpul cea prevăzută, deci individul poate să deprindă și modele negative de comportament.

În același timp, pe măsură ce o persoană se maturizează, ea devine tot mai independentă în vederea alegerii valorilor politice. Socializarea politică este procesul de asimilare de către cetățeni a unui anumit volum de cunoștințe despre domeniul politic, a unui ansamblu de atitudini politice și civice, necesare pentru dezvoltarea și funcționarea unui regim politic. Prin procesul de socializare politică se formează și se dezvoltă personalitatea politică, prin el „indivizii și grupurile sociale preiau selectiv și asimilează cultura politică, acceptă și interiorizează normele și valorile politice, rolurile și modelele de comportament politic.” [5, p. 207] Principalele sarcini ale socializării politice sunt: acumularea și transmiterea de elemente ale culturii și conștiinței politice; crearea condițiilor favorabile pentru acumularea experienței politice necesare; schimbarea unor elemente ale culturii politice ca factor al dezvoltării sistemului politic. O socializare politică reușită satisface necesitățile persoanei de a fi cetățean.

Se consideră, de obicei, că prima etapă are loc la vârsta de 3-5 ani. La etapa socializării secundare formele și modurile de valorificare de către individ a informației politice, învățarea rolurilor specializate în sfera puterii se realizează fără presiune din partea conștiinței de grup sau a situației politice. Obținând drepturi cetățenești și participând la activitatea politică, omul reproduce involuntar în această activitate orientările valorice, formate de către mediul său vital în perioada socializării primare.

Dacă socializarea politică a copiilor, a tinerilor, inclusiv a studenților, este socializare propriu-zisă, atunci socializarea politică a celor adulți este deseori și un proces de desocializare și resocializare, mai ales în perioade de reformări sociale și politice tranziții presupune și un efort general de resocializare politică.

Subiecții socializării politice sunt: socializantul, adică persoana asupra căreia este orientat procesul de socializare și agenții socializării: instituțiile socializării și socializatorii sau intermediarii procesului de socializare.

Agenții socializării politice sunt acele instituții și grupuri, în cadrul cărora se realizează socializarea politică. Unii dintre agenții socializării politice sunt creați și destinați special pentru a realiza socializarea. Alții afectează socializarea politică, fără ca să aibă o destinație ca atare sau fără ca să aibă această intenție. Unii se manifestă la etapele timpurii ale dezvoltării persoanei, iar alții – mai târziu. G. Almond evidențiază următorii agenți ai socializării politice: familia, școala, organizațiile religioase, grupurile de similitudine, profesia, mass-media, partidele politice, contactul direct cu structurile guvernamentale, mediul social și cultural.

Importanța majoră a familiei în procesul socializării politice este incontestabilă. Ea este prima structură de socializare cu care se întâlnește individul. Funcțiile familiei se află în strânsă legătură cu necesitățile societății, de aceea familia poate să influențeze orientările politice ale copiilor, să formeze un cetățean activ sau pasiv. În ea se pun bazele conștiinței politice a persoanei, se formează și se modelează atitudinile politice. Universul politic al copiilor începe să se formeze încă la vârsta preșcolară. Atunci când copilul începe să conștientizeze faptul că localitatea are un primar, cu anumite obligații față de locuitorii comunității, că țara are un președinte sau un rege, putem să vorbim despre începutul socializării politice. În această perioadă copiii personalizează puterea politică. Adolescenții își pun deja întrebări despre drapelul țării, despre salariul părinților, despre drepturile cetățeanului. În familie socializarea politică are loc, de obicei, sub formă latentă, dar, mai ales, pe măsura creșterii vârstei copilului, socializarea poate fi și vădită. Actualmente, posibilitățile socializării în cadrul familiei sunt limitate, cauzele principale fiind lipsa de timp liber la părinți și faptul că deseori părinții înșiși au nevoie de resocializare. Mulți dintre părinți au câte două servicii sau mult timp sunt ocupați la serviciul de bază, iar unii dintre ei în genere sunt plecați la muncă peste hotarele țării. Pe de altă parte, doar experiența generațiilor adulte nu poate să asigure

supraviețuirea tineretului. Este important de menționat, că în cazul în care idealurile, valorile pe care le posedă părinții se deosebesc cardinal de cele pe care le împărtășesc copiii, atunci nu mai putem să vorbim despre o reușită a socializării în familie, ci de contradicții și conflicte. Evident, de la familie, ca, de fapt, și de la alți agenți ai socializării, copilul, adolescentul, tânărul poate să primească atât modele pozitive, cât și negative de comportament politic. În cazul în care părinții consideră încălcarea legilor mai degrabă o regulă, când nu plătesc impozitele, este foarte probabil ca copiii să însușească astfel de modele negative.

Familia, care asigură mediul afectiv unde se stabilesc primele relații sociale, este instanța, care pune temelia acestui proces. Tot în familie este asigurată identitatea socială a individului care contribuie la formarea deprinderilor comportamentale inițiale ale individului în societate. Datorită factorului emoțional-afectiv, familia este instituția unde copilul are cele mai potrivite condiții pentru a asimila deprinderi utile pentru viață, inclusiv pentru integrarea în domeniul politic.

În familie, acești factori sunt axați pe dragoste și pe un fundal psihoemoțional benefic, care contribuie la formarea unui individ dezvoltat armonios.

Procesul de socializare politică a individului în cadrul familiei, ca și procesul de socializare în general, are, după conținutul său, un caracter concret-istoric. Acest conținut reflectă și caracterul societății respective. Principiile, valorile, obiectivele și conținutul culturii politice, pe care trebuie să le asimileze individul în procesul de socializare, decurg din caracterul societății respective și etapei concrete de dezvoltare a ei. Anume ele îi permit individului să se adapteze în societate, să devină un cetățean cu drepturi depline. În condițiile actuale, societatea din Republica Moldova trece prin perioada de tranziție care este caracterizată, pe de o parte, de trecerea de la societatea sovietică, de la cea totalitar-autoritară la cea post-totalitară, burghezo-democratică, iar pe de altă parte, de criza adâncă de structura care este atotcuprinzătoare.

Perioada de tranziție a sistemului social-politic din Moldova este caracterizată prin nesiguranță, instabilitate. Trăsăturile noului sistem încă nu au devenit un factor stabil, determinant al vieții politice.

Caracterul nedeterminat și nefinalizat al procesului de formare a noului sistem social-politic generează contradicții complexe și acute. După cum observăm, caracterizând rolul factorului politic în Moldova, trecerea la un sistem democratic presupune realizarea de sus pe cale politică a „modernizării întârziate” în toate sferile. O astfel de influență a factorului politic a condus la creșterea încordării sociale, la conflicte sociale diverse după intensitate. Una dintre particularitățile importante ale societății din Moldova și în țările postsovietice este faptul că diferențierea după nivelul de trai al populației, ruptura dintre bogați și săraci generează o atitudine ambiguă față de acest proces. Pe de o parte, este necesar să li se educe copiilor respectarea legii și a ordinii, iar pe de altă parte, nu se poate îndreptăți cu nimic în fața lor sărăcia catastrofală ce s-a abătut asupra majorității populației. Această contradicție împiedică formarea unor cetățeni ce respectă legile.

Trecerea la noul sistem social-politic semnifică trecerea la o nouă concepție despre lume, bazată pe principiile individualismului, pe relațiile de piață și pe cele bazate pe proprietatea privată. Aceasta înseamnă trecerea la un nou conținut al conștiinței sociale de masă, care astăzi este foarte contradictoriu, neomogen, pestriț. El are tendința nostalgiei pentru trecut, nostalgie pentru acel timp când exista o stabilitate socială, lipseau conflictele internaționale și interetnice, existau încrederea în ziua de mâine, relațiile tovărășești între oameni, o relativă egalitate socială, o anumită bunăstare materială, garanții sociale, optimism. Toate aceste valori ale trecutului nu pot fi ușor eliminate din conștiința socială și înlocuite cu altele noi, iar în unele cazuri, adaptate la noile condiții.

În același timp, în această situație tot mai mult și mai mult se formează psihologia fricii, nesiguranței, imprevizibilității, neîncrederii în politică și politicieni și, în genere, în puterea politică, psihologia violenței și cinismului, a criminalității. În general, conștiința socială reprezintă un asemenea fenomen eclectic în care se unește nu numai ceea ce este opus, ci și ceea ce este incompatibil. În acest fenomen sunt multe speranțe că orientarea spre proprietatea privată, spre relațiile de piață vor fi însoțite de o repartiție justă, de o ordine socială strictă, că se vor apăra drepturile și libertățile personalității, în el se conturează clar cumpăna între viziunea colectivistă și individualistă asupra problemei, în general se poate spune că nici în societatea din Moldova nu sunt suficiente condiții pentru restructurarea conștiinței pe principii morale, pe o bază democratică. Structurile puterii și conducerii ce se formează nu corespund, deocamdată, acelor principii și modalități de legătură între oameni și societate, pe care le cauzează relațiile normale de piață, democratizarea puterii etc.

Societatea contemporană este polarizată în defavoarea celor săraci, ceea ce a influențat semnificativ conștiința acestei laturi a populației. În țară crește rata neîncrederii în viitor, disperării și nesiguranței. Populația este pesimistă și dezamăgită. Toate acestea influențează și procesul socializării politice. [44, p. 30]

Instituția familiei în Republica Moldova se va modifica inevitabil în funcție de existența unor factori distructivi, specifici societăților tranzitive: criza generală ce a cuprins toate sferile vieții sociale; dezintegrarea și stratificarea socială, sărăcia majorității populației; migrațiunea intensă a forțelor de muncă, comportamentele deviante, distrugerea bazelor morale etc. [4, p. 210]

În astfel de condiții, în Republica Moldova este nevoie de promovarea unei politici de stat adresate problemelor familiei, coerente, în scopul consolidării familiei și valorilor familiale, protecției sociale a familiilor social-vulnerabile, diversificării serviciilor acordate familiilor și membrilor ei. [4, p. 113] Numai în așa mod instituția familiei în Republica Moldova va fi reanimată și reînnoită spre îndeplinirea funcțiilor sale, inclusiv funcția socializării politice.

BIBLIOGRAFIE

1. Маргаринт А., Прока Л. Дети террора. Риск вовлечения детей из дезинтегрированных семей Республики Молдова в террористическую деятельность. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), nr. 4 (XXXIX), 2007. – Chișinău, CEP USM, 2007.
2. Familia: probleme sociale, demografice și psihologice. – Chișinău, 2005.
3. ООН обеспокоена увеличением количества детей в Республике Молдова, оставленных эмигрировавшими родителями. // Информационное агентство «Info Prim Neo», 2006, 8 декабря.
4. Politologie./Coord. Moșneaga V., Rusnac Gh., Sakovici V. – Chisinau, 2007.
5. Slobodeniuc Gh. Conceptul de „contribuție civică” și valorificarea potențialului uman din Republica Moldova. // Conceptul de contribuție civică în contextul pregătirii universitare. – Chișinău, 2003.
6. Стан В. Гарантия здоровья молодых – здоровое будущее нашей страны. // Итоги международной конференции «За достойную жизнь». – Кишинев, 2007.
7. Stan V. Rolul familiei în formarea personalității. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea VIII. – Chișinău, USM, 1997.
8. Stan V. Rolul familiei în procesul socializării politice în Republica Moldova. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XXIV. – Chișinău, USM, 2008.
9. Теоса В., Руснак Г. Университетское образование в контексте практических социальных политик: гражданское измерение. // Conceptul de contribuție civică în contextul pregătirii universitare. – Chișinău, 2003.
10. Țurcan G. „Cultura politică a studenților. Cazul Republicii Moldova”: teză de doctor în științe politice. Chișinău, 2007.

CONSIDERAȚII ASUPRA NATURII RISCURILOR GEOPOLITICE ȘI GEOECONOMICE LA ÎNCEPUTUL MILENIULUI III

Orest TĂRÎȚĂ,
*doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Ana CEMERTAN,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

This article analyses the geopolitical and geo-economical risks that arise at the beginning of the third millennia, concentrating on the previsions of the Eurasia Group for the year 2013 and the Report issued by the World Economic Forum in 2012 regarding the evolution of global risks in the next ten years. The evolution of events on the world map shows how in this increasingly interconnected world, the power dynamisms are shifting and the super-powers of yesterday can no longer be as confident of their positions, as they have been historically.

Timpul și spațiul ne definesc perceperea realității. Astfel, modul în care sunt definite estimările și prioritățile internaționale este determinat de momente concrete de timp și circumstanțe specifice. Uneori, când momentul este „copt” din punct de vedere istoric, circumstanțele și timpul pot fuziona pentru a oferi o perspectivă specială. Formularea acestora este mai ușoară într-un moment de stres deosebit. Condițiile de război, criză, tensiune sunt, în acest sens, deosebit de fertile. Situația de criză favorizează judecăți de valoare mai clare, în conformitate cu înclinațiile antice ale omului pentru împărțirea realității lui în bine și rău. (Dialectica marxistă este, în mod clar, conform acestei tradiții, și infuzează dihotomie morală în fiecare evaluare). Cu excepția unei stări critice, care, în forma sa cea mai extremă, implică alternative de război sau de pace, politica globală nu se pretează la formulări și previziuni clare, chiar și într-un cadru de schimbări ample. Ca rezultat, de cele mai multe ori, este extrem de dificilă eliberarea de sub influența îngrăditoare a imediatului și perceperea - dintr-o perspectivă detașată - a desfășurării mai extinse a evenimentelor. [1]

În 2008, lumea a suferit un colaps al pieței financiare, iar recesiunea globală ulterioară este un memento că, până și în această epocă a globalizării, frontierele încă mai sunt importante, iar riscul geopolitic tradițional este mai important decât oricând. Liderii mondiali se confruntă cu provocări politice și economice din ce în ce mai complicate,

mulți dintre ei întorcându-se spre interior, concentrându-și atenția asupra modului în care evenimentele și reacțiile globale ar putea afecta politicile lor interne în timp ce lumea globalizată a început să se fragmenteze.

În această lume tot mai interconectată, dinamica de putere se schimbă, iar superputerile de ieri nu mai pot fi la fel de sigure de poziția lor ca în trecut. Deși SUA și-a demonstrat rezistența economică, Europa este încă împotmolită într-o criză economică profundă și se presupune tot mai intens că această criză este mai mult economică decât politică. Modul în care răspund la această provocare guvernele, partidele politice și instituțiile internaționale precum Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional (FMI) va determina viitorul monedei euro, precum și întregul experiment al zonei euro.

Un alt concept bine stabilit, democrația, a fost contestat recent. În timp ce unele țări, precum Tunisia și Egipt, au luat măsuri violente spre a deveni mai democratice și a desfășura alegeri libere și corecte, altele au rămas la fel de rigide sau, mai rău, au regresat în termeni de libertate oferită cetățenilor lor. Această creștere în incertitudine nu se limitează la țările în curs de dezvoltare, dar prezintă pericolul de a perturba giganți, cum ar fi Rusia, unde, potrivit lui Dmitri Trenin (director al Centrului Carnegie pentru Pacea Internațională din Moscova), ar putea fi semne de „Trezire Rusească”, unde monopolurile conduse de stat sunt contestate de către înrăutățirea mediului economic și schimbarea realităților sociale. Toate aceste noi lupte pentru putere duc la o creștere a provocărilor geoeconomice și geopolitice peste tot în lume. [2]

Conform raportului grupului Eurasia privind topul riscurilor geopolitice și geoeconomice pentru anul 2013, au fost depistate 10 puncte principale de tensiune:

1. **Piețele emergente.** Epoca de abundență a pieței emergente s-a terminat. În timp ce Statele Unite și Europa își recapătă încet fundamentarea lor economică, concentrarea riscului politic va reveni la statele în curs de dezvoltare bazate pe economia de piață, acolo unde diferențele dintre cei mai mari jucători vor deveni mai evidente. O dezvoltare mai lentă și creșterea așteptărilor din partea claselor de mijloc mai mari și mai exigente va crea presiuni publice asupra guvernelor, ceea ce înseamnă că piețele emergente – inclusiv BRIC (Brazilia, Rusia, India, China), din ce în ce mai suspecte – ar trebui să nu mai fie tratată ca o clasă de active pentru o creștere supradimensionată. Atenția, în schimb, ar trebui să treacă spre guvernele țărilor în curs de dezvoltare care au suficient capital politic pentru a rămâne pe calea unui stadiu mai avansat de dezvoltare.

2. **China versus informația.** Noua conducere a Chinei se confruntă cu multe provocări în 2013, dintre care cea mai importantă fiind incapacitatea crescândă a statului de a controla fluxul de idei și informații la nivel transfrontalier și în interiorul țării. Până la moment, Beijing-ul a fost, în mare parte, eficace în izolarea discursului on-line pentru a se putea concentra asupra problemele discrete, fără a culmina cu provocări reale pentru guvern la luarea deciziilor sau politică. Astfel, există riscul că o mișcare socială de scară largă pentru schimbare va câștiga teren în China în 2013, distrăgând atenția guvernului de la prioritățile politicii sale interne și externe și ar putea afecta încrederea investitorilor în stabilitatea pieței continentale.

3. **Vara Arabă.** „Primăvara arabă” (protestele din Orientul Mijlociu și Africa de Nord începute la finele anului 2010) a trecut deja, iar o „iarnă arabă”, în care dictatorii revin și consolidează puterea, nu s-a materializat. În schimb se apropie o „vară arabă”, prin care regiunea va asista la mișcări radicalizate – atât sectante cât și islamiste – ce joacă un rol mult mai important. În timp ce puterile din afară încearcă să evite implicarea directă în riscurile din regiune, puterile locale – Iran, Turcia, Arabia Saudită și altele – vor concura pentru influență și își vor istovi rivalii. În centrul acestei situații se află Siria, a cărui război civil are acum implicații care se extind dincolo de umanitarism. Siria a devenit un conflict reprezentativ pentru puterile šiite și sunnite, precum și un magnet pentru jihadiști, crescând riscul geopolitic global și împrăștiind nesiguranță în continuare în întreaga regiune, mai ales în Irak, Iordania și Turcia.

4. **Statele Unite ale Americii.** Nu există pădure fără uscături. În timp ce panta fiscală a fost evitată, procesul prin care s-a ajuns la o soluție aruncă o umbră mare peste speranțele că alegerile ar putea crea un mediu mai favorabil pentru cooperare, iar politicile americane disfuncționale vor avea impact atât asupra redresării economice din SUA, cât și asupra agendei legislative a președintelui Obama. Dar incertitudinea politică privind impozitul pe venitul din activitatea de întreprinzător și o serie de episoade politice pe marginea prăpăstiei zgomotoase va genera o frână modestă, dar reală pentru creștere.

5. **JIB (Japonia, Israel, Marea Britanie).** Acestea sunt cele trei tendințe globale actuale care contează cel mai mult: China este în creștere, Orientul Mijlociu explodează, iar Europa se împotmolește. În contrast cu G-zero, perdanții structurali ai acestor tendințe sunt JIB (Japonia, Israel și Marea Britanie): țările influențate cel mai direct și problematic de schimbările în curs de desfășurare pe arena geopolitică. Toate cele trei țări sunt acum într-o poziție similară din trei motive: relațiile speciale cu Statele Unite nu mai sunt chiar atât de importante; aceste trei țări sunt în afara schimbărilor majore geopolitice în curs de desfășurare, fără mijloace de a juca un rol constructiv; constrângerile interne-cheie în toate cele trei țări (politică, socială, istorică) fac să fie deosebit de dificil pentru ele să răspundă eficient provocărilor generate de o ordine globală schimbătoare.

6. **Europa.** Nu va avea loc nicio implozie mare, dar abordarea confuză de gestionare a crizelor prezintă riscuri intrinsece. Zona euro nu se îndreaptă nici spre destrămare, nici spre rezoluție, iar în 2013 riscurile se deplasează de la amenințarea unei crize financiare la o pierdere de impuls în crearea cadrului instituțional și politic pentru o uniune reproiectată. Perspectivele economice slabe și politica de luptă cu criza vor rămâne, de asemenea, surse de incertitudine.

7. **Geopolitica Asiei.** În 2013, riscul geopolitic va continua să crească în Asia de Est într-un mod nou și potențial mai periculos. Confruntându-se cu naționalismul sporit în China și Japonia, Statele Unite ale Americii vor încerca să

joace un rol mai mare, încurajând strategiile de acoperire ale multor țări din regiune care doresc legături americane mai strânse. Disputele teritoriale asupra Chinei de Est și Mărilor Chinei de Sud vor crea, de asemenea, noi fricțiuni, supusă la riscul global va fi Asia de Est ca zonă în care comerțul și economia pozitivă reprezintă atuuri cu sumă zero de tensiune geopolitică.

8. Iran. Riscul semnificativ în Iran din acest an nu este cel la care se gândește toată lumea. Un atac asupra programului nuclear al țării este puțin probabil, dar sancțiunile mușcătoare, alte forme de presiune internațională, precum și tensiuni de leadership face Iranul mai puțin previzibil și sporește miza unui conflict în umbră în curs de desfășurare cu Israelul și Statele Unite ale Americii – unul cu potențial de a agasa piețele și a pune presiune ascendentă asupra prețurilor petrolului.

9. India. În 2013, acest stat va fi unul dintre primele exemple de intruziune a factorilor politici în ceea ce fusese până de curând văzută ca o poveste de succes economic pe termen lung. Politica disfuncțională a țării și alegerile ce se conturează alimentează riscul unui șoc economic, iar în 2013 capacitatea guvernului de a aplica politici economice robuste va scădea și mai mult, perpetuând viziunea Indiei – „trage de timp sau eșuează”.

10. Africa de Sud. În termeni de creștere globală, Africa, ca întreg, pare a fi pe traiectoria de a continua poziția sa recentă cu o performanță pozitivă. Dar, în Africa de Sud – una din cele mai mari și mai sofisticate economii ale continentului – perspectivele sunt mult mai puțin roz. Populismul, condus de guvernământ, este în creștere și este greu de a vedea o mișcare reală a forței de muncă, educației și reformelor bugetare. Măsurile de austeritate care se preconizează în minerit vor impulsiona cu siguranță un alt val de neliniște a forței de muncă, care are potențialul de a se răspândi și în alte sectoare. Plus la acestea, piste false ale Eurasia Group pentru 2013 includ:

Geopolitica energiei. 2013 nu este un an bun pentru a fi prea preocupat de riscul geopolitic al creșterii de prețuri la energie. Și acest lucru dintr-un singur motiv, cel că cea mai mare parte a riscului Orientului Mijlociu în anul următor nu se referă la energie, ci la orice altceva, iar revoluția energetică ce se produce în emisfera vestică va fi un avantaj pentru consumatorii din întreaga lume.

Protecționism la nivel mondial. G-20 își pot permite să cadă de acord asupra protecționismului, deoarece există mai puțin decât o amenințare aici. Tendința, de fapt, se referă la semnele de liberalizare a comerțului competitiv, în special în cadrul Uniunii Europene, care este generatoare de consens intern puternic cu privire la necesitatea unui nou pachet important de cooperare economică transatlantică.

Radicalism în lumea dezvoltată. Predomină părerea generală că decalajul tot mai mare între bogați și săraci va instiga lupta de clasă și va provoca instabilitate semnificativă în întreaga lume dezvoltată. Grupul Eurasia nu este de aceeași părere. Din același motiv pentru care piețele emergente sunt în capul listei de riscuri pentru 2013, în acest an va veni stabilitatea de bază a democrațiilor industrializate avansate.

Separatismul european. Nu există nicio îndoială că se construiesc presiuni separatiste foarte reale în Catalonia și în Scoția, iar unitatea națională rămâne fragilă în Belgia. Cu toate acestea, nu există aproape nicio șansă că oricare dintre aceste probleme va crește într-o criză ce va duce la separare în 2013. [4][5]

Conform studiului Forumului Economic Mondial, care a încercat să elaboreze o previziune a riscurilor globale pentru următorii 10 ani, au fost studiate impactul, probabilitatea și intercalarea a 50 de riscuri globale prevalente în cadrul a cinci categorii de risc: economic, de mediu ambiant, geopolitic, social și tehnologic. Acest raport a fost efectuat în baza sondajelor a 469 de experți din ramurile industriei, de guvernare, a mediului academic și societății civile.

Pe o scară de la 1 la 5, cea mai mare probabilitate o au următoarele riscuri: disproporția severă de venituri (4.03), dezechilibrele fiscale cronice (4.03), emisiunile în creștere ale gazului de seră (3.88), atacurile informaționale (3.88), crizele de resurse acvatice (3.79).

Riscurile cu cel mai mare impact potențial sunt: eșecurile majore ale sistemelor financiare (4.08), crizele de resurse acvatice (3.99), crizele de resurse alimentare (3.93), dezechilibrele fiscale cronice (3.87), oscilația extremă a prețurilor în industria energetică și agricultură (3.81).

În cadrul categoriei riscurilor geoeconomice, cea mai stringentă problemă o reprezintă dezechilibrele fiscale cronice care sunt într-o interconectare importantă cu riscurile din alte trei categorii, asociate, în special, cu riscul unei prăbușiri sistematice financiare majore – un risc ce captează colapsul atât al instituțiilor financiare și bancare, cât și al regimurilor valutare. Acest risc este, de asemenea, asociat și cu riscul eșecului guvernării globale, a proastei gestionări demografice în ce privește vârsta populației, precum și câteva riscuri geopolitice și sociale ce sunt legate de colapsul guvernelor și al comerțului internațional. Punctele critice sunt de natură economică, ceea ce demonstrează că riscurile economice joacă un rol semnificativ în definirea nivelurilor de rezistență sau instabilitate în sistemul de risc global ca întreg.

Categoria riscurilor geopolitice tratează riscurile ce privesc domeniile politicii, diplomației, conflictului, crimei și guvernării la scară globală. De la difuziunea armelor de distrugere în masă până la corupția înrădăcinată omniprezentă, riscurile geopolitice sunt riscurile globale create de omenirea însăși.

Eșecul guvernării globale a fost plasat al doilea ca impact împreună cu difuziunea armelor de distrugere în masă, însă cel din urmă este privit ca fiind relativ mai mult probabil să aibă loc în următorii 10 ani. Corupția înrădăcinată omniprezentă, terorismul, crima organizată înrădăcinată, eșecul rezolvării diplomatice a conflictelor și comerțul ilicit răspândit pe larg au fost clasate ca având o probabilitate mai mare decât eșecul guvernării globale. Cu toate acestea, impactul potențial perceput al acestora este mai jos (în jur de 3.5). Militarizarea spațiului, similar altor riscuri din categoria tehnologică, pare să conțină un motiv relativ scăzut de îngrijorare pentru următorii 10 ani.

Se pare că riscul de eșec al guvernării globale este cel mai interconectat risc din cele 50 identificate de Forumul Economic Mondial și are o legătură directă cu 75% dintre riscurile descrise în raportul respectiv. [6]

BIBLIOGRAFIE

1. Zbigniew Brzezinski – Between Two Ages, THE VIKING PRESS / NEW YORK, 1970, 123 pages.
2. Din agenda globală a consiliului privind riscurile geopolitice ale Forumului Economic Mondial pentru anii 2012-2013 (<http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-geopolitical-risk-2012-2013>).
3. Revista electronică THE FINANCIALIST (Financiarul), Checking in on Geopolitical Risks (Cercetarea riscurilor geopolitice), Ashley Kindergan, 22 aprilie 2013 (<http://www.thefinancialist.com/checking-in-on-geopolitical-risks/>).
4. Revista electronică FOREIGN POLICY (Politică externă) The top risks of 2013 (Topul riscurilor pentru anul 2013), Ian Bremmer, 7 ianuarie 2013 (http://eurasia.foreignpolicy.com/posts/2013/01/07/the_top_risks_of_2013).
5. Raportul Grupului Eurasia privind riscurile geopolitice și geoeconomice ale anului 2013 (<http://www.eurasiagroup.net/pages/top-risks-2013>).
6. Raportul Forumului Economic Mondial privind riscurile globale în previziune pentru următorii 10 ani (<http://reports.weforum.org/global-risks-2012/#>).

RELUAREA NEGOCIERILOR ÎN FORMAT „5+2” ȘI PERSPECTIVELE SOLUȚIONĂRII CONFLICTULUI TRANSNISTREAN

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Victor BACALU,
magistru în științe politice

SUMMARY

The authors of this article have evaluated the activity of the „5+2” negotiation format in the Transnistrian conflict resolution. The conclusions are based on the analysis of a variety of materials are as follows: - the actual „5+2” negotiation format might be maintained and improved in the future. Only that could increase the chances of the positive solution of this frozen conflict in a sustainable and viable manner. - a new viable National Strategy of Reintegration of the Republic of Moldova might be deployed in order to meet national interests of the Republic of Moldova in the conflict resolution.

După cum este cunoscut, negocierile în formatul „5+2” a fost stopate în luna martie 2006, după introducerea la frontiera moldo-ucraineană a noului regim vamal. În perioada 2006-2009 discuțiile între participanții la negocieri s-au desfășurat în regim de consultări neformale, fără a fi identificate rezultate concrete, deoarece partea transnistreană, susținută de Federația Rusă, învinuia Republica Moldova de „blocadă economică” a „RMN”.

Având în vedere necesitatea stringentă a rezolvării problemei transnistrene, în programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova, intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014”, se menționează că reintegrarea țării este unul dintre obiectivele fundamentale ale guvernării, și anume:

1. Identificarea unei soluții viabile și durabile a conflictului transnistrean, în cadrul negocierilor în formatul „5+2”, în baza respectării suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova.

2. Crearea condițiilor de reintegrare a regiunii transnistrene în spațiul economic, informațional, politic, social și cultural al Republicii Moldova.

3. Mobilizarea eforturilor partenerilor externi, în promovarea procesului de reglementare a conflictului transnistrean.

Totodată, documentul menționat evidențiază un set de acțiuni prioritare care urmează a fi întreprinse în vederea realizării acestui deziderat, precum: elaborarea unei strategii privind reintegrarea țării și implementarea politicilor coordonate de către instituțiile naționale cu competențe în domeniu; relansarea negocierilor privind reglementarea conflictului transnistrean în formatul „5+2”; identificarea modalităților de sporire a rolului UE și SUA în procesul de soluționare a conflictului transnistrean; promovarea obiectivului ce ține de retragerea forțelor militare străine de pe teritoriul Republicii Moldova în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, angajamentelor internaționale existente și principiilor dreptului național și internațional; intensificarea eforturilor în vederea transformării actualei operațiuni de menținere a păcii într-o misiune multinațională de observatori civili sub mandat internațional; continuarea eforturilor vizând securizarea segmentului transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, inclusiv prin cooperarea cu Misiunea EUBAM. [1]

Deși AIE chiar din primele zile ale guvernării sale a insistat asupra reluării negocierilor, ea nu a reușit să deblocheze din start disensiunile dintre participanții la reglementarea conflictului. Astfel, la Reuniunea ministerială a OSCE de la Atena (2009), la Summitul OSCE de la Astana (2010) și apoi la Reuniunea ministerială de la Vilnius (2011), elementele principale care stau la baza abordării de către țara noastră a reglementării conflictului au fost expuse în următoarea formulă: reluarea imediată și necondiționată a negocierilor oficiale în formatul „5+2”, în scopul identificării unei soluții politice viabile a conflictului transnistrean cu respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova; implementarea în continuare a măsurilor cuprinzătoare de întărire a încrederii, inclusiv a liberei circulații a persoanelor, bunurilor și serviciilor; reluarea și finalizarea procesului de retragere din Republica Moldova a forțelor militare și a munițiilor Federației Ruse în conformitate cu angajamentele asumate la Summitul OSCE de la Istanbul; transformarea actualului aranjament de menținere a păcii într-o misiune civilă cu mandat internațional corespunzător. [2]

La 4 martie 2011, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 132 privind instituirea Comisiei guvernamentale pentru *reintegrarea țării*, având printre atribuții asigurarea și coordonarea de către toate instituțiile naționale a unei politici unice în domeniul reintegrării țării. La ședința acestei comisii din 28 martie 2011 s-a luat decizia de a elabora o strategie de reintegrare a țării, iar principiile de bază ale reglementării au fost identificate după cum urmează: soluționarea problemei transnistrene poate avea loc în exclusivitate pe cale pașnică, prin intermediul unui proces de negocieri deschis, transparent, în cadrul formatului existent „5+2”; Guvernul Republicii Moldova va continua să implementeze măsurile de consolidare a încrederii între cele două maluri ale Nistrului, realizate cu susținerea politică și financiară acordată de partenerii internaționali.

În cadrul ședinței Comisiei guvernamentale din 24 mai 2011, s-a convenit că instituțiile guvernamentale, deopotrivă cu cele ale societății civile, să elaboreze Strategia de dezvoltare a localităților din Zona de Securitate. [3, p. 25-26]

Un jalon important în vederea apropierii poziției participanților la negocieri privind reluarea acestora, l-a constituit conferința dedicată măsurilor de consolidare a încrederii în procesul de reglementare transnistreană, care a avut loc în perioada 08-09 septembrie 2011, la Bad Reichenhall, în Republica Federativă Germană. Evenimentul s-a produs sub egida OSCE și i-a avut drept protagoniști pe Premierul V. Filat și așa-numitul lider separatist I. Smirnov. Printre participanții la conferință s-au numărat oficiali ai OSCE, UE, SUA, Federației Ruse și Ucrainei. La conferință, în rezultatul discuțiilor s-a ajuns la unele înțelegeri în privința mai multor subiecte: necesitatea de a debloca transportul feroviar de mărfuri și pasageri pe segmentul transnistrean de cale ferată; soluționarea problemelor din domeniul comunicațiilor (telefonie fixă, mobilă și servicii poștale); semnarea regulamentului comun privind activitatea grupurilor de experți pentru consolidarea măsurilor de încredere. O componentă distinctă a întâlnirii a fost cea referitoare la reluarea procesului de negocieri în format „5+2”. [4, p. 35]

După mai multe runde de consultări cu partenerii externi, decizia privind reluarea negocierilor în format „5+2” a fost aprobată la reuniunea de consultări care a avut loc la Moscova, pe 21 septembrie 2011. Astfel, prima rundă oficială de negocieri după întreruperea acestora în anul 2006, s-a desfășurat la Vilnius la finele lunii noiembrie 2011, fiind dedicată principiilor procedurale și aspectelor organizatorice ale procesului de negocieri. În cadrul negocierilor s-a reușit coordonarea unei părți a documentului discutat. [5]

Cea de a doua rundă de negocieri a avut loc în perioada 28-29 februarie 2012, la Dublin, capitala Irlandei, țara ce a preluat președinția OSCE pentru anul 2012. Agenda discuțiilor în cadrul rundei a inclus subiectele privind principiile și procedurile negocierilor, precum și agenda de viitor a negocierilor oficiale.

Pe parcursul anului 2012 s-au mai desfășurat patru runde de negocieri oficiale în formatul „5+2”. În cadrul reuniunii din aprilie au fost agreeate documentele referitoare la principiile și procedurile negocierilor. [6]

De remarcat că în vederea promovării unei politici consecvente privind apărarea intereselor naționale ale Republicii Moldova la negocierile în format „5+2”, țara noastră a obținut sprijinul principalilor actori internaționali. Astfel, în cadrul vizitei în Republica Moldova, la 1 martie 2011, vicepreședintele SUA, Joseph Biden, a reiterat poziția țării sale față de conflictul transnistrean și a specificat că viitorul cetățenilor din stânga Nistrului este în cadrul Republicii Moldova și, respectiv, în Comunitatea europeană. [7]

Pentru Republica Moldova este importantă și susținerea în problema transnistreană din partea Germaniei - unul dintre liderii Uniunii Europene. Poziția acestei țări a fost expusă clar în cadrul vizitei în Republica Moldova a Cancelarului RFG, Angela Merkel, care a avut loc la 22 august 2012. Berlinul sprijină integritatea teritorială și suveranitatea Republicii Moldova, în cadrul frontierelor recunoscute pe plan internațional, cu un statut special pentru Transnistria. [8]

De mare rezonanță pentru ca poziția Republicii Moldova în problematica transnistreană, să fie mai bine înțeleasă de către partenerii de negocieri, dar și de către comunitatea internațională, a fost expunerea opiniei țării noastre asupra rezolvării conflictului la cele mai înalte foruri internaționale. Astfel, în discursul Președintelui Republicii Moldova, Nicolae Timofti, din 26 septembrie 2012, rostit în cadrul dezbaterilor generale ale celei de a 67-a sesiuni a Adunării Generale a ONU, se menționează că perpetuarea conflictului nu oferă beneficii reale majorității populației de pe ambele maluri ale Nistrului. Șeful statului a mai accentuat că în acest context este, de asemenea, important de a menționa faptul că trupele ruse, staționate pe teritoriul Republicii Moldova fără consimțământul statului-gazdă și contrar prevederilor constituționale și a angajamentelor internaționale, ar trebui, în cele din urmă, retrase. [9] Președintele Republicii Moldova a reiterat pe larg că viziunea țării noastre în problematica transnistreană și în discursul rostit la ședința Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din 3 octombrie 2012. [10]

Ultima rundă de negocieri în formatul „5+2” privind reglementarea transnistreană în anul 2012 a fost găzduită de către Președinția irlandeză în exercițiu a OSCE, fiind prezidate de Ambasadorul Erwan Fouere, reprezentant special pentru reglementarea conflictului transnistrean. Delegația Republicii Moldova a fost condusă de către viceprim-ministrul Eugen Carpov. Participanții au trecut în revistă evoluțiile procesului de reglementare pe parcursul anului și au pledat pentru menținerea dinamicii, în contextul promovării măsurilor de încredere a activității grupurilor de lucru sectoriale și a dialogului purtat în acest sens de către Chișinău și Tiraspol la diferite niveluri. [11]

Problema transnistreană a fost discutată destul de amplu în cadrul celei de a XIX-a Reuniuni a Consiliului Ministerial al OSCE, care a avut loc în perioada 6-7 decembrie 2012, la Dublin. La capitolul aspecte politico-militare, șeful delegației moldovenești, I. Leancă, s-a pronunțat pentru lansarea unor discuții substanțiale cu privire la obiectivul transformării operațiunii actuale de menținere a păcii într-o misiune multinațională, civilă cu mandat internațional, ce va corespunde necesităților reale pe teren. [12]

Este necesar de evidențiat faptul că după o pauză de zece ani, în cadrul unei reuniuni ministeriale a OSCE, a fost adoptată o Declarație a Consiliului de Miniștri al OSCE cu privire la negocierile vizând procesul de reglementare a conflictului transnistrean în formatul „5+2”. Statele participante și-au exprimat speranța privind avansarea negocierilor pe toate cele trei tematici incluse în agenda formatului „5+2”, respectiv: aspectele social-economice; chestiunile umanitare și cele privind drepturile omului; reglementarea cuprinzătoare a conflictului, inclusiv subiectele instituționale, politice și de securitate. [13]

Rezultatele Reuniunii ministeriale a OSCE de la Dublin au fost calificate ca fiind pozitive și de către E. Carpov, viceprim-ministru, ministru al reintegrării. În special, s-a subliniat că adoptarea declarației respective constituie un rezultat al eforturilor depuse atât de diplomația moldovenească, cât și de partenerii internaționali ai Republicii Moldova. [14]

În anul 2013 președinția OSCE a fost preluată de Ucraina, care cunoaște etnogeneza și evoluția acestui conflict și face parte din formatul de negocieri „5+2”, în calitate de mediator. Totodată, Ucraina colaborează destul de activ cu regiunea transnistreană în sfera economică și s-a pronunțat în repetate rânduri pentru identificarea unei soluții realiste în reglementarea transnistreană, având părgghiile necesare pentru avansarea procesului de negocieri. [15]

În zilele de 18 și 19 februarie 2013, în orașul Lvov (Ucraina), s-a desfășurat prima ședință în formatul „5+2” privind reglementarea conflictului transnistrean sub egida Președinției ucrainene a OSCE. Delegația Republicii Moldova a fost condusă de către viceprim-ministrul Eugen Carpov. În cadrul reuniunii au fost continuate discuțiile pe subiectele abordate deja la ședințele anterioare, o atenție deosebită fiind atribuită problemelor legate de asigurarea libertății circulației persoanelor, mijloacelor de transport auto și bunurilor, precum și redeschiderea podului de la Gura Bicului. Misiunea OSCE în Moldova a făcut o prezentare cu privire la activitatea grupurilor de lucru și a direcțiilor principale de activitate a acestora pe parcursul anului trecut. Partenerii internaționali au exprimat disponibilitatea de a sprijini și în continuare activitatea grupurilor de lucru respective. S-a convenit ca următoarea reuniune în formatul „5+2”, să se desfășoare în luna mai 2013 în orașul Odesa. [16]

După cum putem constata, la prima rundă de negocieri în formatul „5+2” desfășurată sub președinția ucraineană a OSCE, au fost discutate subiecte ce se referă la aspecte de ordin social-economic și umanitar, iar problemele politico-juridice au fost amânate pentru rundele următoare.

În concluzie, la problematica transnistreană este necesar de subliniat că, ținând cont de impactul negativ al conflictului transnistrean asupra stării de securitate națională, este imperioasă continuarea negocierilor în formatul „5+2”. Negocierea unei soluții viabile ar trebui să pornească de la următoarele principii: a) Republica Moldova este singura autoritate constituțională și legitimă pe teritoriul țării; b) viitorul statut juridic al zonei transnistrene a Republicii Moldova poate fi acordat doar în contextul independenței, indivizibilității și suveranității statului; c) retragerea trupelor și a armamentului rusesc nu trebuie să constituie obiectul unor condiții impuse de Federația Rusă sau de orice alt actor internațional și d) democratizarea, decriminalizarea și demilitarizarea zonei transnistrene a Republicii Moldova trebuie să precedă desfășurarea unor eventuale alegeri libere și democratice în raioanele de est, cu prezența observatorilor străini și internaționali.

BIBLIOGRAFIE

1. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014. Adoptat de Parlamentul Republicii Moldova la 30.12.2010.
2. Rezultatele Summitului OSCE de la Astana, www.mfa.gov.md, din 04.12.2010.
3. Boțan I. Reglementarea transnistreană. // Guvernare și Democrație. - nr. 1, 2011, p. 25-26.
4. Boțan I. Reglementarea transnistreană. // Guvernare și Democrație. - nr. 1, 2011, p. 35.
5. În perioada 30.11-01.12.2011, în capitala Lituaniei, or. Vilnius, s-a desfășurat prima rundă oficială de negocieri în formatul „5+2” privind reglementarea conflictului transnistrean, www.gov.md din 01.12.2011.
6. www.gov.md din 11.03.2012.
7. www.gov.md din 18.04.2012.
8. www.gov.md din 25.08.2012.
9. Discursul E.S. dl Nicolae Timofti, Președintele Republicii Moldova, în cadrul dezbaterilor generale ale celei de a 67-a sesiuni a Adunării Generale a ONU. New-York, 26.09.2012, www.prm.md din 26.09.2012.
10. Discursul E.S. dl Nicolae Timofti, Președintele Republicii Moldova, în cadrul dezbaterilor generale ale celei de a 67-a sesiuni a Adunării Generale a ONU. New-York, 26.09.2012, www.prm.md din 03.10.2012.

11. În perioada 28-30.11.2012, la Dublin, s-a desfășurat cea de a cincea rundă de negocieri în formatul „5+2”, privind reglementarea conflictului transnistrean. www.gov.md din 30.11.2012.

12. Intervenția ministrului I. Leancă la Reuniunea Consiliului de Miniștri al OSCE, www.mha.gov.md

13. Declarația Consiliului de Miniștri al OSCE cu privire la negocierile în formatul „5+2”, www.gov.md din 07.12.2012.

14. Conferința de presă pe marginea rezultatelor celei de-a XIX-a Reuniuni a Consiliului Ministerial al OSCE de la Dublin, www.gov.md din 10.12.2012.

15. Premierul V. Filat a avut o întrevedere cu omologul său ucrainean N. Azarov, www.gov.md din 02.02.2012.

16. www.infoportal.md/presa/2197838 din 19.02.2013.

DIMENSIUNI POLITICO-JURIDICE ALE SIMBOLURILOR NAȚIONAL-STATALE ALE REPUBLICII MOLDOVA

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

Cezar MÎNĂSCURTĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Studii Politice
și Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

In this article are investigated the main dimensions and political-juridical landmarks of national-state symbols of the Republic of Moldova in order to answer to the vital needs of the existence and functioning of a society and a state. State symbols and national-state ideals are an integral part of fixation and reproduction in different situations identity of any nation or state as political and socio-cultural community. They appear as some specific elements within the existing political culture, allowing individuals to identify membership in a specific social community and assimilate the central idea (ideas) that pierces the community.

Anii 1989-1991 au fost marcați prin trezirea conștiinței naționale a popoarelor din U.R.S.S., prin renașterea limbilor, culturilor și obiceiurilor naționale. Ei se caracterizează printr-o „politică simbolică de jos”, ce presupune acțiuni simbolice de protest ale maselor, chemate să atragă atenția gestionarilor puterii asupra problemelor reale cu care se confrunta societatea. Mitingurile și demonstrațiile ce aveau loc decurgeau sub drapele tricolore, fiind vizibile imagini ale vechii steme a Țării Moldovei, ceea ce atrăgea atenția cadrelor de conducere din republică și semnifica că simbolurile R.S.S.M. nu mai prezintă o valoare pentru cetățeni, nu mai sunt capabile să mobilizeze și nu se mai bucură de legitimitate.

Tricolorul devenise un simbol al poporului moldovenesc în lupta pentru renașterea națională, pentru revenirea la alfabetul latin, simbol al democratizării și restructurării relațiilor socioeconomice. Reîntoarcerea la acest drapel semnifica că anume aceste culori au fost și sunt caracteristice moldovenilor, validând ideea că sunt o parte componentă a arhetipurilor culturale specifice poporului moldovenesc.

Evenimentele ce aveau loc denotă clar existența crizei simbolice în societatea moldovenească a acelor ani, precum și criza identității naționale, vechea identitate – poporul sovietic – fiind depășită. Poporul moldovenesc se afla în căutarea unei noi identități, refugiul fiind găsit, în primă instanță, în simboluri.

În presa din republică apar articole [1] în care era examinată tematica simbolurilor naționale – drapelul și stema. E cazul să remarcăm articolul lui I. Popescu, în care autorul, cercetând stema socialistă, ajunge la concluzia că „în aceasta din urmă lipsește simbolul tradițional al Moldovei – capul de bour și deci nu s-a păstrat continuitatea istorică a simbolurilor naționale”. [2]

În virtutea evenimentelor ce aveau loc, Prezidiul Sovietului Suprem al R.S.S.M. a adoptat Hotărârea „Cu privire la formarea comisiei Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. pentru problemele studierii simbolicii statal-naționale a R.S.S.M.” [3, p.176-179,317-320] Membrii comisiei au format trei grupuri de lucru independente, care reprezentau Institutul de Istorie al Academiei de Științe, Institutul de Istorie al Partidului Comunist al Moldovei și Asociația Istoricilor din Moldova în frunte, respectiv, cu D. Dragnev, A. Moraru și A. Moșanu.

Investigațiile efectuate de savanți au finalizat cu raportul deputatului poporului al R.S.S.M. Alexandru Moșanu

„Drapelul de Stat al R.S.S.M.” din 27 aprilie 1990 [4] și adoptarea Legii nr. 5-XII a R.S.S.M. cu privire la modificarea art.168 din Constituția R.S.S.M. [5, p. 9], conform căreia art. 168 din Constituție a fost modificat și expus în următoarea redacție: „Art.168. Drapelul de Stat al R.S.S.M.– Tricolorul – reprezintă o pânză dreptunghiulară, formată din trei fâșii de dimensiuni egale, dispuse vertical în următoarea succesiune a culorilor de la hampă: albastru (azuriu), galben, roșu. În centru, pe fâșia de culoare galbenă, este imprimată Stema de Stat a R.S.S.M. Proporția dintre lățimea Stemei și lungimea Drapelului este de 1:5, proporția dintre lățimea și lungimea drapelului – 1:2”.

Prin această decizie istorică din 27 aprilie 1990 a fost făcut primul pas al renașterii simbolurilor naționale – Tricolorul a fost recunoscut oficial ca Drapel de Stat (național). În raportul prezentat de deputatul Alexandru Moșanu s-a accentuat ce trebuie să prezinte viitoarea Stemă de Stat și despre necesitatea anunțării unui concurs de proiecte pentru noua stemă.

La 12 mai 1990, Sovietul Suprem al R.S.S.M. a adoptat Hotărârea nr.17-XII despre aprobarea Regulamentului cu privire la Drapelul de Stat al R.S.S. Moldovenești,[5, p. 26] conform căreia a fost abrogat vechiul Regulament cu privire la Drapelul de Stat al R.S.S.M. și a aprobat noul Regulament cu privire la Drapelul de Stat al R.S.S.M. Conform noului Regulament, Drapelul de Stat – Tricolorul – este simbolul oficial al suveranității de stat al R.S.S.M. El simbolizează trecutul, prezentul și viitorul statului moldovenesc, reflectă principiile lui democratice, tradiția istorică a poporului moldovenesc, egalitatea în drepturi, prietenia și solidaritatea tuturor cetățenilor republicii.

În paralel cu adoptarea actelor legislative referitoare la Drapelul de Stat, Sovietul Suprem al R.S.S.M. anunță la 1 mai 1990 un concurs pentru elaborarea noii Steme de Stat, condițiile concursului urmând a fi comunicate ulterior [6], iar la 12 mai a aceluiași an Sovietul Suprem a creat o comisie din 13 deputați ai Sovietului Suprem în vederea desfășurării concursului pentru cel mai bun proiect al Stemei de Stat a R.S.S.M. [5, p. 34-35]

Prin Legea nr. 81-XII din 5 iunie 1990 cu privire la completarea Constituției (Legea Fundamentală) a fost adăugat art.169 (I) ce prevedea: „Stema, Drapelul și Imnul sunt Simbolurile de Stat ale R.S.S. Moldova și se ocrotesc de lege. Ordinea stabilită de aplicare a Simbolurilor de Stat (Stemei, Drapelului, Imnului) este obligatorie pentru executare pe întregul teritoriu al R.S.S. Moldova. Pentru încălcarea acestei ordini urmează răspunderea prevăzută de legislația R.S.S. Moldova”. [5, p. 154] Prin acest articol toată simbolica național-statală se ridică la un nou nivel, accentuându-se încă o dată rolul Simbolurilor de Stat.

În calitate de exemplu elocvent ce demonstrează „criza simbolică” din acea perioadă istorică ne poate servi Hotărârea nr.147-XII a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova cu privire la declararea sărbătorii naționale „Limba noastră”, conform căreia ziua de 31 august a fost declarată sărbătoare națională a poporului R.S.S. Moldova. Această zi a fost anunțată ca zi de odihnă. [5, p. 262]

În paralel cu adoptarea și perfecționarea legislației referitoare la simbolica națională, în luna iulie, pe paginile cotidianului „Moldova Socialistă” a fost inițiat genericul „Care Stemă e mai reușită?” [7] fiind publicate 18 proiecte ale Stemei de Stat. Prezența diferitelor elemente heraldice în aceste variante de stemă au trezit la viață diferite opinii, discursuri și dezbateri. O analiză teoretică serioasă, în acest sens, a fost articolul lui C. Ciobanu care susținea că „stema unei țări este definitivarea artistico-simbolică a unei realități fie deja existente, fie în curs de cristalizare. Nu poate exista o stemă inventată, fie și de cel mai genial artist plastic; nu poate exista o stemă „originală” în sensul de „originalitate” pe care îl conferim unei opere de artă. Stema e rodul simbolizării atât conștiente, cât și intuitive, datorate zecilor de generații de cetățeni ai unei țări – ea este chintesența ideii de stat, materializată într-o metaforă plastică... Stema este patrimoniul întregii națiuni cu toată complexitatea celei din urmă. Ea nu poate fi patrimoniul sau deviza vreunei congregații, stări sociale, orientări sau curent al gândurilor politice, partid etc. De aceea stema trebuie să răspundă năzuințelor întregului popor”. [8]

La 19 septembrie 1990, pe paginile cotidianului „Moldova Suverană” populația republicii a fost anunțată că Comisia a discutat problema stemei la ședința Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. și că au fost selectate două proiecte mai bune, ultimele fiind proiectul lui Gheorghe Vrabie și cel al lui Andrei Mudrea. [9]

Participanții la discuții prin intermediul presei au fost despărțiți în două tabere – „latinisti” și „tradiționaliști” [10], primii fiind pentru evidențierea rădăcinilor noastre romanice, iar cei de-ai doilea fiind pentru păstrarea în viitoarea stemă a „adevărului” istoric, fără anumite elemente „străine”.

La 3 noiembrie 1990 televiziunea națională a transmis în direct sesiunea a cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova, la care a fost discutată problema Stemei de Stat, fiind prezentat doar un singur proiect – cel al lui Gh.Vrabie. În urma discuțiilor, a fost adoptată Legea nr. 337-XII cu privire la Stema de Stat a Republicii Sovietice Socialiste Moldova, [11, p. 9] și Legea nr. 338-XII cu privire la introducerea unor modificări în Constituția (Legea Fundamentală) a R.S.S. Moldova. [11, p.11]

Prin Legea nr. 337-XII au fost aprobate Stema de Stat a R.S.S. Moldova, Regulamentul cu privire la Stema de Stat a R.S.S. Moldova și a fost abrogat Regulamentul cu privire la Stema de Stat a R.S.S.M., aprobat prin Decretul Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S.M. din 7 mai 1981.

Prin Legea nr. 338-XII Constituția (Legea Fundamentală) a R.S.S. Moldova a fost modificată, urmând ca articolul 167 să fie expus în felul următor: „Stema de Stat a Republicii Sovietice Socialiste Moldova reprezintă un scut tăiat pe orizontală având în partea superioară cromatică roșie, în cea inferioară – albastră, încărcat cu capul de bour având între coarne o stea cu 8 raze. Capul de bour este flancat în dreapta de o roză cu cinci petale, iar în stânga de o semilună conturnată. Toate elementele reprezentate în scut sunt de aur (galbene). Scutul este plasat pe pieptul unei acvile naturale purtând în cioc o cruce de aur (acvila cruciată) și ținând în gheara dreaptă o ramură verde de măsline, iar în cea stângă - un sceptru de aur”.

În zilele de 6-7 noiembrie 1990 imaginea Stemei de Stat și toate actele legislative cu privire la stema au fost publicate în presa republicană. [12]

Renașterea națională a atins punctul culminant în ziua de 27 august 1991, când au fost adoptate câteva acte de importanță deosebită pentru destinul și istoria țării, unul dintre ele fiind Legea privind Declarația de Independență a Republicii Moldova, act de importanță politico-juridică fundamentală pentru poporul nostru și care a devenit un simbol al suveranității și independenței.

În aceeași zi de 27 august 1991, a fost adoptată Hotărârea nr. 691a-XII cu privire la Imnul de Stat al Republicii Moldova. Prin această Hotărâre, luându-se la bază tradițiile istorice ale luptei pentru independență, ale mișcării de eliberare națională și în conformitate cu aspirațiile poporului Republicii Moldova, în calitate de Imn de Stat a fost aprobat cântecul „Deșteaptă-te, române”.

Pornind de la semnificația istorică a zilei de 27 august 1991, de la aspirațiile seculare ale poporului, exprimate de el în mod unanim la Marea Adunare Națională din această zi, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 695-XII privind declararea zilei de 27 august ca sărbătoare națională a Republicii Moldova, [13, p. 21] prin care ziua de 27 august a fost declarată Zi a Independenței, sărbătoare națională și zi de odihnă, iar ziua de 7 noiembrie, în virtutea faptului că și-a pierdut semnificația oficială nu va mai fi zi de sărbătoare și odihnă pe teritoriul republicii.

La sfârșitul aceleiași an s-a creat o situație confuză în plan internațional, deoarece, în urma adoptării Constituției României la 8 decembrie 1991, care prevede prin art. 12(3) că Imnul național al României este „Deșteaptă-te, române,” [14, p. 327] două state suverane și independente, Republica Moldova și Republica România, aveau imnuri identice.

La 7 iunie 1994, pornind de la necesitatea creării unui nou Imn de Stat al Republicii Moldova, a fost adoptată Hotărârea nr.140-XIII cu privire la Imnul de Stat al Republicii Moldova, [15, p. 192] prin care a fost abrogată Hotărârea Parlamentului 691a-XII din 27 august 1991 cu privire la Imnul de Stat al Republicii Moldova și s-a stabilit că până la aprobarea noului Imn de Stat, în calitate de imn se va intona cântecul „Limba noastră”, versuri de Alexei Mateevici, muzică de Alexandru Cristea (catrenele 1,2,4,5,8,12).

La 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, care a preluat toate noțiunile și reglementările preexistente referitoare la simbolurile național-statale. [16, p. 6] E esențial de remarcat că art.12 al Constituției Republicii Moldova este inclus în Titlul I. PRINCIPII GENERALE, ceea ce semnifică că Drapelul, Stema și Imnul de Stat sunt în același rând și au aceeași valoare ca celelalte principii generale ale statului, societății și comunității umane internaționale: suveranitatea, teritoriul, democrația și pluralismul politic, limba, drepturile și libertățile omului etc. Conform Constituției Republicii Moldova Imnul de Stat urma să fie stabilit prin Lege organică, ceea ce urma să-i confere o semnificație majoră și o putere juridică mai mare.

Pornind de la acest imperativ, la 22 iulie 1995 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea organică nr. 571-XIII cu privire la Imnul de Stat al Republicii Moldova, [17, p. 246] conform căreia în calitate de Imn de Stat a fost aprobat același cântec „Limba noastră”, cu o mică modificare (strofele 1,2,5, 8,12), deci fără a patra strofă. La 4 august 1995 Președintele Republicii Moldova Mircea Snegur a promulgat Legea organică nr. 571-XIII din 22 iulie 1995 cu privire la Imnul de Stat al Republicii Moldova. [17, p. 245]

Semnificația deosebită a simbolurilor de stat rezultă și din alineatul 5 al art.12 din Constituția Republicii Moldova, ele urmând să fie ocrotite de lege. Statul, conștient de semnificația și rolul deosebit al simbolurilor național-statale, a prevăzut mijloace efective de apărare a acestora, instituind răspundere pentru orice atentat îndreptat împotriva lor.

Din cele menționate este evident că, începând cu anul 1989, în societate avea loc o adevărată „revoluție simbolică”, chemată să dea o nouă paradigmă identității naționale – în locul „identității supranaționale sovietice, ce ignora naționalul, - identitatea națională, privită ca valoare supremă”. [18,p.149] În procesul de reorientare spre o nouă paradigmă a identității naționale inițial a fost pus accentul pe valorile etnoculturale și sociolingvistice, fiind adoptate Drapelul, Stema, Imnul de Stat, instituind noi sărbători naționale „Limba noastră” și „Ziua Independenței”.

BIBLIOGRAFIE

1. Parasca P. *Despre drapel, istorie și bunăvoință* // Moldova socialistă, 1989, 16 aprilie; Dogaru M., Popovici I. *Stema Daciei* // Orizontul, 1989, №2, p. 60-61; Țurcanu I. *Despre stema Moldovei* // Tânărul leninist, 1989, 7 iulie; Țurcanu I. *Tricolorul în lumina datelor istorice* // Literatura și Arta, 1989, 15 iunie; Mischevca V. *Culorile istoriei sau despre steagurile Moldovei* // Învățămintul public, 1989, 11 octombrie
2. Popescu I. *Despre simbolica națională* // Învățămintul public, 1989, 12 iulie
3. A.P.R.M., inv.6, doc.1030.
4. Moșanu A. *Drapelul de Stat al R.S.S.M.: Raportul deputatului poporului al R.S.S.M. A. Moșanu prezentat la ședința din 27 martie 1990 a sesiunii întâi a Sovietului Suprem al R.S.S.M.* // Moldova Socialistă, 1990, 12 mai.
5. *Legi, Hotărâri și alte acte, adoptate la Sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S.M. de legislatura a douăsprezecea.* – Chișinău: Cartea Moldovenească, 1990.
6. *Hotărârea Sovietului Suprem al R.S.S.M. „Cu privire la modul de intrare în vigoare a articolului 168 din Constituția (Legea Fundamentală) R.S.S.M.”* // Moldova Socialistă, 1990, 1 mai.
7. *Care Stemă e mai reușită?* // Moldova Socialistă, 1990, 18 iulie.
8. Ciobanu C. *Componentele unui simbol* // Moldova Suverană, 1990, 9 august.
9. *Care stemă e mai reușită?* // Moldova Suverană, 1990, 19 septembrie.

10. Ghimpu V. *Între simbol și istorie* // Moldova Suverană, 1990, 23 octombrie.
11. *Legi, Hotărâri și alte acte adoptate la sesiunea a cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova. Vol.I.* – Chișinău: Universitas, 1991.
12. Moldova Suverană, 1990, 6 noiembrie; Советская Молдова, 1990, 7 ноября; Viața satului, 1990, 7 noiembrie.
13. *Legi, Hotărâri și alte acte adoptate la sesiunea a șasea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova de legislatura a douăsprezecea. Vol.II.* – Chișinău: Universitas, 1991.
14. *Constituția României* // Frunțașu P. *Sisteme politice contemporane. Vol.II.* – Chișinău: CE USM, 2001.
15. *Legi, Hotărâri și alte acte adoptate la sesiunea întâi a Parlamentului de legislatura a treisprezecea. Vol.II.* – Chișinău: Moldpress, 1997.
16. *Constituția Republicii Moldova.* – Chișinău: Moldpres, 2002.
17. *Legi, Hotărâri și alte acte adoptate la sesiunea a patra a Parlamentului de legislatura a treisprezecea. Vol.X.* – Chișinău: Moldpress, 1997.
18. Мошняга В. *Молдова в поисках идентичности* // *Moldova între Est și Vest: identitatea națională și integrarea europeană.* – Chișinău: CE USM, 2001.

MANAGEMENTUL CRIZELOR POLITICE ÎN CONTEXTUL TRANSFORMĂRIILOR DEMOCRATICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Grigore PÎRȚAC,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Studii Europene

Alina ȚURCANU,
doctorandă

SUMMARY

Democracy is the socio-political context that Moldovan society tends and the particular case of democratization of post-communist societies, the fall and singular example of Moldova, is a pretty complicated. Crisis management process is more difficult because of the State of chaos that persists in society, economic differences, as well as the existence and persistence of political class generating conflicts.

Subiectul dat interesează prin prisma faptului că, în ultimul timp, a apărut tot mai mult în literatura de specialitate conceptul „managementul crizei”, care sugerează o preocupare constantă de unire a eforturilor în scopul aplanării stărilor conflictuale de orice fel, abordarea mai complexă și documentată a situațiilor care le generează, dar, în special, a modalităților de soluționare a acestora.

În sens larg, managementul reprezintă domeniul științific care studiază, fundamentează și formulează principiile, regulile, normele, relațiile, structurile, metodele și modalitățile de conducere, în vederea perfecționării sistemelor și creșterii eficienței activităților de conducere. Esența managementului crizei o constituie reacția promptă și adecvată la evenimentele care amenință sau afectează direct societatea.

Criza, ca și războiul, face parte din viața oamenilor, a societății omenești. Ea reprezintă un moment, o perioadă de disfuncționalitate în evoluția societății, care necesită soluții viabile, menite să asigure o schimbare sau o revitalizare a sistemelor și proceselor deteriorate.

Cauzele crizelor sunt complexe, iar rezolvarea lor ține de funcționalitatea socială, de filozofia și fizionomia de sistem și de proces. Nicio societate omenească, din câte se cunosc până acum, nu s-a dezvoltat și nu se dezvoltă linear. Iar după prăbușirea regimurilor comuniste, a început să se manifeste o criză geopolitică fără precedent. Au fost extrem de rare ocaziile când elitele, masele, indivizii și națiunile au ajuns la consens și certitudini. Iar liderii sunt cei care precum, în business, desenează parcursul unei firme și fac posibilă scrierea istoriei acesteia, la fel și în politică desenează trasee pe care se înscriu națiunile. În vreme de criză, lumea așteaptă ca liderii să acționeze.

Viața unei societăți cunoaște momente simetrice, disimetrice și asimetrice, evoluții rapide și stagnări, progrese și regrese, situații normale, dar și anormalități, crize și conflicte. Iar datorită stării conflictuale dintre Partidul Democrat, Partidul Liberal-Democrat și Partidul Liberal, Moldova din nou reintră în stare de criză politică. De aici nu rezultă că fenomenul crizelor și conflictelor reprezintă o fatalitate, că oamenii sunt complet neputincioși în fața lui și trebuie să se resemneze, ci doar o realitate socială, politică, economică, informațională, de care trebuie să se țină seama și care poate fi ameliorată și chiar controlată.

Prin urmare, putem vorbi despre managementul crizelor și, mai cu seamă, a crizelor politice. Omenirea și-a format deja unele abilități în ceea ce privește gestionarea crizelor și conflictelor și, deși nu a reușit să rezolve pe deplin problema conflictualității, a realizat totuși pași importanți în prevenirea unor crize. Relația putere – opoziție este una fundamentală și importantă pentru orice sistem politic democratic. Studiul politologic al acestei relații putere-politică implică nu doar raporturile dintre instituțiile politice ale societății, ci și includerea societății civile, prin cetățenii și asociațiile sale. [1, p. 212]

În primul rând, este vorba de opinia publică, care reprezintă atitudinea societății civile vizavi de politica promovată de clasa politică, de calitatea și conținutul puterii politice, de unde și apare ideea că toată lumea știe ceva despre politică, pentru că acesta este un spectacol interesant, amuzant și care nu se situează prea departe în spațiile sportului profesional în ochii multora. Oamenii de știință politică sunt atenți pentru a analiza sensuri variate ale unor astfel de cuvinte și de a le folosi cu precizie, în parte, pentru că este important să se știe exact ce înțelegem prin cuvintele pe care le folosesc și, parțial, din cauza examinării atente, aplicarea unui cuvânt bogat complex poate să ne învețe multe despre lucrurile pe care le descrie, ca, de exemplu, gestionarea crizelor politice în contextul relației putere – opoziție. Iar a gestiona o criză politică nu este, de exemplu, decizia unei familii de a construi o casă sau, de fapt, nu este o decizie politică pentru țară, dar este o decizie politică pentru familia lor, ca un grup în măsura în care implică o politică comună de familie. Oamenii vorbesc tot timpul despre criză, dar fiecare individ și/sau comunitate se referă la altceva. De obicei, ei vorbesc despre o realitate particulară și care îi afectează doar pe ei, ca indivizi, ca familie, ca locuitori ai unui cartier, sat, oraș. Și se referă mereu la ceva diferit. Oricum, indiferent la ce se referă, suntem tot timpul în criză. În fiecare an se vorbește despre o criză sau alta.

Un aspect important în identificarea caracterului relațiilor dintre partidele de guvernare și cele de opoziție este caracterul unanimității și al campaniilor electorale în rezultatul cărora a și avut loc selecția/schimbarea puterii politice. Relația putere – opoziție este influențată și modelată de regimul politic, deoarece în regimurile politice parlamentare relația putere – opoziție se derulează pe segmentul instituțional între așa autorități publice ca Parlamentul și Guvernul. În regimurile prezidențiale și semiprezidențiale crește rolul autorității prezidențiale în configurația relației în sistemul de partide. Sistemele pluraliste impun un sistem de alianțe la nivel de putere și opoziție, iar sistemul dual de partide provoacă guvernări și opoziție monoculare în sistemul electoral.

Scrutinul reprezentării proporționale favorizează pluralismul politic și guvernare prin alianță. Scrutinul majoritar uninominal cu un singur tur consolidează sistemul de partide și face ca să funcționeze regula „votului util”. Acest tip de scrutin electoral poate impulsiona o construcție partinică dualistă; cultura politică și mentalitatea. Cultura comunicării prin compromis și comportamentul tolerant sunt o garanție a succesului în depășirea problemelor dintre putere și opoziție. Dimpotrivă, un comportament ostil și de excludere este unul inefficient în condițiile unui context pluralist de opinii; structura societății civile și a grupurilor de interes. Modul și intensitatea de implicare a societății civile este un factor extrem de important pentru responsabilizarea clasei politice. Un activism social pronunțat ține în permanență adrenalină clasa politică și, dimpotrivă, dezinteresul societății provoacă iresponsabilitatea factorilor de decizie.

Modelul majoritar al democrației presupune „tirania majorității” vizavi de dorințele minorității. G. Sartori vorbește despre faptul că „relația majoritate-minoritate obține trei categorii de semnificație”: [2, p. 35]

- constituțională. În contextul constituțional problema principală este că minoritatea sau minoritățile trebuie să dispună de dreptul de a se opune, să aibă dreptul la opoziție. Aici expresia „domnie a majorității și drepturi ale minorității” dobândește relevanța sa majoră;

- electorală. Efectul relațiilor majoritate – minoritate în contextul electoral este mai dur pentru minoritate. Conform observațiilor lui G. Sartori, „cine votează cu majoritatea este învingător, iar cine votează cu minoritatea este în tabăra învinșilor: votul său nu mai contează”;

- societală. Sensul societal al termenului de majoritate vine din expresia „tirania majorității”.

Selecția clasei conducătoare, a actorilor implicați în relația putere – opoziție, într-o societate democratică se efectuează prin mecanismul alegerilor cu caracter universal, egal, secret și liber exprimat. Democrația reprezintă contextul social-politic spre care tind și societatea moldovenească, iar cazul particular al democratizării societăților postcomuniste, în care se încadrează și exemplul singular al Republicii Moldova, este unul destul de complicat. Condițiile instituționale nu sunt suficiente. Reieșind din studiile semnate de L. Diamond, [3, p. 215] la aspecte instituționale ale democratizării urmează să fie adăugate și altele principiale pentru consolidarea democrației ca: cultura politică participativă, conștiința politică pluralistă, viziunea economică de piață. Practica transformărilor democratice din Republica Moldova vine să susțină completarea setului de cerințe prezentate de R. Dahl. [4, p. 244]

Pe lângă aceste condiții, un aspect extrem de important pentru democratizarea societății îl constituie instituționalizarea conștiinței democratice a populației. R. Dahl nu introduce în mod expres în setul de instituții „minim necesare” existența unei opoziții politice libere în cadrul relațiilor de putere, însă necesitatea și cadrul de funcționare a acesteia sunt vizibile, practic, în toate condițiile înaintate. Și acel control din partea oficialilor aleși al politicilor guvernamentale, și libera exprimare care fundamentează opinia publică democratică, și acceptarea ideii de opinie diferită de cea guvernamentală, și dreptul de a se constitui în asociații politice sau apolitice pe interese, dezvoltarea societății civile etc. Iar ce se întâmplă azi, în Republica Moldova, nu este altceva decât aceea că oamenii au avut așteptări enorme, iar tot ceea ce s-a întâmplat i-a dezamăgit.

Partidele politice sunt instituții care reprezintă prin sine înseși opoziția și puterea. Ele sunt legătura dintre societatea civilă și stat, prin intermediul cărora se creează clasa politică ce controlează puterea politică din socie-

tate. Amenințările, provocările și, în consecință, riscurile determină evoluțiile sau involuțiile spre anormalitate, iar trecerea anormalității la limită, induce starea de criză. [5, p.27]

Subiectul opoziției față de puterea politică din societate este unul ce trece de limita impusă de sistemul de partide, însă partidele și alte mișcări social-politice sunt principalii actori și cei care realizează nemijlocit actul guvernării. În primul rând, problemele în baza cărora s-a produs divizarea concurenților electorali în dreapta – stânga, de guvernare – de opoziție, au avut și au o natură diversificată. Însă acestea pot fi clasificate în următoarele categorii: cultural-lingvistice; privind caracterul suveran al statului; orientarea geopolitică a statului; securitatea social-economică a populației; modernizarea profundă a societății. Generalizarea acestora permite divizarea în două categorii: social-politice și social-economice. [6, p.532]

În al doilea rând, este dificil de a scoate în evidență în baza istoriei politice a Republicii Moldova o anumită categorie de probleme ca fiind cu un caracter mai acut, care poate provoca o polarizare a societății sau o schimbare de substanță la nivel de putere politică. De regulă, pentru partidele de orientare de dreapta și centru-dreapta cele mai des invocate clivaje sunt cele de natură politică (democrație vs. comunism; modernizare vs. stagnare; integrare europeană vs. integrare eurasiatică; independență vs. aderare la un stat mai mare). De cealaltă parte, partidele de orientare de stânga au invocat cel mai des problemele social-economice și de securitate personală, precum și cele privind statutul minorităților naționale (protecție socială maximală vs. protecție socială minimală; primatul ordinii vs. primatul drepturilor și libertăților; politică lingvistică permisivă vs. politică lingvistică rigidă).

În principiu, gestionarea presupune implicarea structurilor societății civile în procesele politice dintre guvernare și opoziție, care se manifestă prin următoarele activități:

- asigurarea de sprijin prin crearea unei opinii publice favorabile/defavorabile atât forțelor politice de guvernare, cât și opoziției;
- monitorizarea procesului electoral;
- activități de lobby și advocacy.

Situația relației dintre clasa politică conducătoare și cea din opoziție este una chiar paradoxală pe alocuri. Gândirea și mentalitatea clasei politice, atât din opoziție, cât și de la guvernare este prevalent una de natură categorică, de excludere reciprocă. Una dintre diferențele semnificative dintre un sistem totalitar și unul democratic constă tocmai în tipul de discurs promovat de lideri. Și dacă în primul caz monologul devine politică de stat, democrația nu poate avea o aplicabilitate practică decât în prezența dialogului, iar acesta presupune primordial o cultură dezvoltată a comunicării politice, un proces de interacțiune, de influențare reciprocă.

Cultura dialogului implică participarea la procesul decizional a tuturor părților implicate în procesul de elaborare, adoptare, implementare și control al deciziilor politice. Ce avem în Republica Moldova? În ultimii ani se observă o lipsă totală a spiritului de dialog între puterea și opoziția parlamentară. În cadrul Parlamentului Republicii Moldova activitatea parlamentară se manifestă prin incoerența activității parlamentare și conflicte aprinse, atât între componentele Alianței de guvernare, cât și între majoritatea parlamentară și opoziție. Principala metodă de comunicare a opoziției este boicotarea ședințelor legislative, neparticiparea opoziției parlamentare la actul politic de conducere.

În cadrul modelului european de gestionare a crizelor, pot fi identificate faze, care ar putea fi aplicate și în cazul Republicii Moldova:

- edificarea păcii preconflict sau postconflict, în vederea prevenirii conflictelor și crizelor prin măsuri structurale pe termen lung;
- menținerea păcii prin diplomația preventivă;
- restabilirea păcii prin măsuri noncoercitive, de cele mai multe ori prin mijloace diplomatice.

În cadrul procesului de gestionare a crizelor, Alianța trebuie să pună un accent deosebit pe prevenirea conflictelor prin activități, precum inițiative, participarea la negocieri, consultări, realizarea de monitorizări. Prin aceste operațiuni se urmărește evitarea escaladării disputelor sau tensiunilor în conflicte. Prin urmare, identificăm cinci etape:

- culegerea informațiilor, observarea indicatorilor și avertizarea unei crize potențiale sau actuale;
- evaluarea situației de criză și stabilirea implicațiilor pentru securitatea Alianței, în cazul nostru și implicit a membrilor săi;
- identificarea opțiunilor de răspuns, recomandate pentru a sprijini procesul decizional;
- planificarea în detaliu și execuția deciziilor;
- revenirea la stabilitate.

În concluzie, menționăm faptul că procesul de gestionare a crizelor este unul mai dificil, din cauza stării de haos care persistă în societate, de decalaje economice foarte mari, precum și de existența și persistența clasei politice generatoare de conflicte. Ceea ce se întâmplă azi în Republica Moldova, seamănă cu un început de campanie electorală. Toate discursurile rostite au conținutul unor mesaje electorale. În lipsa unui dialog între putere și opoziție este una dintre principalele cauze care subminează eficiența relațiilor de putere. Relațiile politice tensionate au un impact negativ categoric asupra climatului social-psihologic din societate. Trebuie menționat că diferitele crize politice nu afectează numai țările sau zonele în cauză, ci toate statele lumii într-o formă sau alta, de aceea este necesar un management adecvat pentru gestionarea acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Hermet G. Cultură și democrație. Târgoviște: Editura Pandora-M, 2002.
2. Sartori G. Teoria democrației reinterpretată. Iași: Polirom: 1999.
3. Diamond L., Chu Y., Plattner M., Tien H. Cum se consolidează democrația. Iași: Polirom, 2004.
4. Dahl R. Poliarhiile: participare și opoziție. Iași: Institutul European, 2000.
5. Laakso M., Taagepera R. „Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. În: Comparative Political Studies, 1979.
6. Дюверже М. Политические партии. Москва: Академический проект, 2000.

PROTECȚIA CONSUMATORILOR ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE A REPUBLICII MOLDOVA

Ludmila BÎRCĂ,
magistru în drept,
șef-adjunct Direcția protecția consumatorilor,
Agencia pentru Protecția Consumatorilor

SUMMARY

Protection of consumer rights is an important aspect and a basic component of social protection. Ensuring the rights of citizens to have access to products that do not present a hazard and risk to their health and safety, is a right guaranteed by the Constitution. In our society the protection of consumer rights is a state problem that can be solved by requiring compliance with a set of laws that are constitutional framework of consumer protection.

Secolul al XXI-lea aduce pe toate meridianele o modificare vizibilă a paradigmelor și în domeniul protecției consumatorului pentru că astăzi mentalitatea acestuia este axată pe conexiuni, pe implicare, pe valorizarea raportului cauză-efect. Trăim într-o lume a detaliilor, în care, chiar dacă e vorba de satisfacerea necesităților primare de la baza piramidei lui Maslow, contează nu numai „ce mănânc”, ci și „de unde vine produsul”, „cum e ambalat”, „cum se vinde”, „în ce condiții a fost păstrat”.

Consumatorul contemporan are conștiință civică. El judecă prin prisma consecințelor deciziilor sale asupra propriei persoane, dar și asupra celorlalți. Pune întrebări incomode, revendicându-și drepturile cu din ce în ce mai multă vehemență. Majoritatea statelor lumii vin în întâmpinarea acestui consumator de tip nou, dezvoltând politici adecvate la nivel național, regional și global.

Protecția consumatorilor este o politică de stat care a apărut ca răspuns la situația în care se găsește consumatorul, în fața unei abundențe de bunuri și servicii pe o piață în continuă expansiune, care, în afară de avantajele pe care i le oferă, îi creează și dificultăți. „Protecția consumatorilor” este determinată de poziția de slăbiciune în care se află consumatorul față de profesioniști și urmărește restabilirea echilibrului prin: protecția împotriva riscurilor susceptibile de a-i afecta sănătatea și securitatea; împotriva riscurilor ce ar putea aduce atingere intereselor sale economice; asigurarea reparării prejudiciilor suferite; informarea și educarea sa, precum și organizarea consumatorilor în scopul apărării intereselor acestora.

Starea de „neputință” în care se află consumatorul în relația lui cu agentul economic, imposibilitatea financiară și juridică de a se confrunța cu acesta de pe poziții de egalitate impun protecția părții slabe, a consumatorului, prin elaborarea unei legislații speciale ce ar reglementa mecanismul de protecție a consumatorilor în ansamblu.

În ceea ce privește legislația, pe care o implică organizarea procesului de protecție a consumatorilor, puterea legislativă a fiecărei țări are obligația de a emite legi sau chiar de a adopta coduri de consum, care să reglementeze, corespunzător, suita de aspecte și tipurile de relații ce pot lua naștere în procesul de vânzare-cumpărare sau de prestări servicii către consumator. În acest context, menționăm că cadrul normativ în domeniul protecției consumatorilor este o lucrare în curs de desfășurare. Cu toate acestea, legislația Republicii Moldova în domeniul protecției consumatorilor este destul de structurată.

La ora actuală, sunt în vigoare multiple legi și acte normative cu aplicabilitate deplină sau parțială în sfera protecției consumatorului. [12, 13, 11, 9, 4, 7, 1] Fiecare domeniu cu care vine în contact cetățeanul Republicii Moldova, în calitate sa de consumator, are o serie de reglementări care apără drepturile și diversele interese ale acestuia. Fie că este vorba despre sănătate, comercializarea produselor și serviciilor sau repararea prejudiciilor, se poate afirma cu certitudine că există un cadru juridic funcțional și adecvat multitudinii de probleme specifice mediului autohton.

Totodată, se fac demersurile necesare pentru racordarea legislației naționale la cea a Uniunii Europene. Direcți-

ile principale ale procesului de armonizare juridică sunt: calitatea produselor, siguranța consumatorului, etichetarea, reglementarea activității de protecție a consumatorului în sfera comerțului și alimentației publice.

În vederea realizării opțiunilor Uniunii Europene în asigurarea drepturilor și a protecției consumatorilor, au fost create structuri instituționale corespunzătoare care să răspundă de problemele consumatorilor, inclusiv de atribuirea unei competențe generale și orizontale în domeniul drepturilor consumatorilor unei singure autorități cu responsabilități și inițiative în domeniu și care coordonează acțiunile întreprinse de autorități în aplicarea altor politici. În același timp, au fost create structuri consultative, fie generale, cum este Comitetul Consultativ al Consumatorilor din Uniunea Europeană, fie specifice, care reprezintă interesele consumatorilor și asigură participarea acestora la procesul decizional.

Având scopurile de utilizare a consumatorului ca factor decisiv pentru dezvoltarea economică a statului, precum și alinierea la nivelul de protecție a consumatorilor din Uniunea Europeană, Republica Moldova a trasat obiectivul general în domeniul protecției consumatorilor pentru perioada 2013-2020 de consolidare a capacităților decizionale și de protecție a consumatorului cu obiective specifice:

- a) scăderea riscului de apariție a produselor periculoase pe piață;
- b) perfecționarea și completarea cadrului legislativ;
- c) capacitatea decizională a consumatorului prin educare și informare;
- d) eficientizarea procesului de revendicare a drepturilor și de recuperare a prejudiciilor.

În Republica Moldova, participanții la raporturile de consum sunt clasificați în consumatori și agenți economici, în categoria celor din urmă fiind incluși producătorii, vânzătorii și prestatorii de servicii sau executorii de lucrări, conform art.1 din Legea nr.105-XV din 13.03.2003. [7]

Legea privind protecția consumatorilor definește noțiunea exactă de consumator și prevede expres criteriile ce urmează a fi respectate pentru a fi recunoscut de jure consumator în raporturile contractuale de consum, și anume - „consumator este orice persoană fizică ce intenționează să comande sau să procure ori care comandă, procură sau folosește produse, servicii pentru necesități nelegate de activitatea de întreprinzător sau profesională”.

În marea majoritate a țărilor cu o economie de piață adevărată, drepturile acordate consumatorilor sunt considerabile. Asemenea drepturi fac obiectul unei legislații coerente, care definește obligațiile fundamentale ale ofertanților, indiferent cine sunt aceștia.

În aceeași ordine de idei, menționăm art. 5 al Legii nr. 105-XV din 13.03.2003 care prevede că orice consumator are dreptul la:

- a) protecția drepturilor sale de către stat;
- b) protecție împotriva riscului de a achiziționa un produs, un serviciu care ar putea să-i afecteze viața, sănătatea, ereditatea sau securitatea ori să-i prejudicieze drepturile și interesele legitime;
- c) remedierea sau înlocuirea gratuită, restituirea contravalorii produsului, serviciului ori reducerea corespunzătoare a prețului, repararea prejudiciului, inclusiv moral, cauzat de produsul, serviciul necorespunzător;
- d) informații complete, corecte și precise privind produsele, serviciile achiziționate.
- e) instruire în domeniul drepturilor sale;
- f) organizare în asociații obștești pentru protecția consumatorilor;
- g) adresare în autoritățile publice și reprezentarea în ele a intereselor sale;
- h) sesizarea asociațiilor pentru protecția consumatorilor și autorităților publice asupra încălcării drepturilor și intereselor sale legitime, în calitate de consumator, și la înaintarea de propuneri referitoare la îmbunătățirea calității produselor, serviciilor.”

Una dintre prioritățile de dezvoltare ale Republicii Moldova la etapa actuală este creșterea nivelului de protecție a consumatorilor, precum și realizarea drepturilor consumatorilor în conformitate cu legislația. [9, p. 39]

Organele abilitate în domeniul protecției consumatorilor pot fi clasificate în două categorii, astfel avem: organe (instituții) de stat și organizații obștești (non-guvernamentale). Ținând cont de funcțiile atribuite și nivelul de implicare în activitatea de protecție a consumatorilor, precum și de prevederile cadrului legislativ, am putea să divizăm entitățile ce se preocupă de protecția consumatorilor în trei categorii distincte:

A. Entități instituite sau care au scop primordial protecția consumatorului:

1. Ministerul Economiei.
2. Agenția pentru Protecția Consumatorului (cu Inspectoratul încadrat).
3. Consiliul Coordonator în domeniul protecției consumatorului.
4. Asociațiile obștești pentru protecția consumatorilor.

B. Entități care sunt împuternicite prin lege cu protecția consumatorului în domeniul lor de activitate:

1. Ministerul Sănătății și Centrul de Sănătate Publică - în domeniul protecției vieții și sănătății consumatorilor.
2. Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Agenția Națională pentru Transport Auto - în domeniul transportului.
3. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și Inspekția de Stat în Construcții - în domeniul construcțiilor.
4. Agenția Turismului - în domeniul turismului.
5. Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică - în domeniul energiei.
6. Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației - în domeniul telecomunicațiilor.
7. Comisia Națională a Pieței Financiare - în domeniul asigurărilor.

8. Banca Națională a Moldovei - în domeniul serviciilor bancare.

9. Autoritățile publice locale.

C. Entități care se implică în protecția consumatorului în mod ocazional și nu au obligații stabilite expres de lege în acest domeniu:

1. Sistemul judecătoresc (judecătorii și sistemul de executori judiciari).

2. Procuratura.

3. Avocați și/sau mediatori (inclusiv în contextul Legii nr.134 din 2007).

4. Instituții de învățământ (în aspectul educării consumatorului).

Instituția care este responsabilă nemijlocit de realizarea politicii de stat în domeniul protecției consumatorilor este Agenția pentru Protecția Consumatorilor, care oferă explicații consumatorilor despre modalitatea de testare a unui produs sau de depunere a unei reclamații prin publicarea diferitelor broșuri sau pliante. De asemenea, acestui organism îi revine sarcina educării consumatorilor pentru ridicarea bonului de cumpărare (de casă), fără de care nu se poate susține ulterior o reclamație, studiarea marcării produselor expuse spre comercializare, revendicarea drepturilor pecuniare în cazul produselor, serviciilor necorespunzătoare, pentru înaintarea unei acțiuni judiciare și recuperarea prejudiciilor materiale și morale.

Agenția pentru Protecția Consumatorilor a fost creată la data de 09.12.2011. [2] Astfel, conform cap. I, pct. 2 al Hotărârii nr. 936 de 09.12.2011, Agenția este o autoritate administrativă, subordonată Ministerului Economiei, responsabilă de implementarea politicii în domeniul protecției consumatorilor și de efectuare a controlului de stat asupra respectării prevederilor legislației în acest domeniu, precum și a controlului de stat privind corespunderea produselor și/sau a serviciilor plasate pe piață cerințelor prescrise sau declarate și respectarea prevederilor actelor normative în domeniul metrologiei legale, a normelor și regulilor de desfășurare a activităților de comerț.

Acordul de Comerț Liber, numit Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător între Republica Moldova și Uniunea Europeană presupune liberalizarea graduală a comerțului cu bunuri și servicii, libera circulație a forței de muncă, reducerea taxelor vamale, barierele tehnice și netarifare, abolirea restricțiilor cantitative și armonizarea legislației Republicii Moldova la acquis-ul UE. Acordul de Liber Schimb tinde spre o siguranță pentru mărfuri și servicii, cu un mediu stabil și previzibil pentru investiții, sporind, astfel, competitivitatea întreprinderilor pe piețele mondiale, statele angajându-se a favoriza dezvoltarea durabilă a comerțului internațional în dimensiunile sale economice, sociale și de mediu. [14, p.173-178]

În urma studierii practicii internaționale de protecție a consumatorilor, analizând organizarea procesului de protecție și a câmpului de acțiune, în special în Uniunea Europeană, pentru ameliorarea situației existente la noi în țară, considerăm necesar:

1. Crearea unei Agenții Naționale pentru Protecția Consumatorilor, ca organ independent de Ministerul Economiei, inclusiv de Guvern, care ar avea mai multe sarcini primordiale:

- să participe, împreună cu alte organe ale administrației publice cu atribuții în domeniu și cu organismele ne-guvernamentale ale consumatorilor, la elaborarea strategiei în domeniul protecției consumatorilor;

- să coordoneze schimbul rapid de informații cu instituțiile și organele competente, naționale și internaționale, privind coordonarea contractelor-tip propuse de agenții economice ce dețin situație dominantă pe piață;

- să organizeze un sistem de informare util pentru consumatori de apărare împotriva clauzelor abuzive contractuale, care ar trebui să aibă un dublu rol, pe de o parte, să asigure căile de informare corecte a consumatorului asupra contractului propus de comerciant și să garanteze transparența contractului.

2. Implementarea unor mijloace juridice noi prin asigurarea posibilităților reale de acces la justiție a consumatorilor lezați prin preluarea în sarcina statului a cheltuielilor de judecată.

În concluzie, menționăm faptul că protecția consumatorului rămâne în continuare o problemă delicată pentru toate țările, inclusiv pentru Republica Moldova, chiar dacă Uniunea Europeană face mari eforturi de a reglementa toate domeniile și a acoperi eventualele „goluri” legislative.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de gestionare a Registrului de reclamații, nr.1141 din 04.10.2006 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.161 din 06.10.2006.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale acesteia, nr. 936 din 09.12.2011 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 222-226 din 16.12.2011.

3. Legea cu privire la comerțul interior, nr.231 din 23.09.2010 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206-209 din 22.10.2010.

4. Legea cu privire la petiționare, nr.190-XIII din 19.07.1994 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.4 din 24.01.2003.

5. Legea privind accesul la informație, nr.982-XIV, din 11.05.2000 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90 din 28.07.2000.

6. Legea privind produsele alimentare, nr.78-XV din 18.03.2004 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 83 din 28.05.2004.

7. Legea privind protecția consumatorilor, nr.105-XV din 13.03.2003 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.126-131 din 27.06.2003.

8. Legea privind securitatea generală a produselor, nr.422 din 22.12.2006 /Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38 din 16.03.2007.
9. Chibac Gh., Băieșu A., Rotari A., Efrim O., *Drept civil. Contracte speciale*, Vol. III, - Chișinău, Ed. Cartier juridic, 2005.
10. Harnău S. *Protecția consumatorilor: Îndrumar didactic*. - Chișinău, Ed. Tipografia Centrală, 2007.
11. Mihuț I., Pop M. *Consumatorul și managementul ofertei*. - Cluj, Ed. Dacia, 1996.
12. Morar R. *Sisteme de protecție a consumatorilor*. - București, Ed. Lumina Lex, 2000.
13. Patriche D. *Protecția consumatorului în economia de piață*. - București, Ed. Academia Universitară Athenaeum, 1994.
14. Ermurachi A. *Provocările și oportunitățile unui acord de liber schimb*. //Revista Națională de Drept, nr.10-11, - Chișinău, Ed. CEP USM, 2011, p. 173-178.
15. Plotnic O. *Protecția consumatorului în Republica Moldova prin prisma reglementărilor europene*. // Revista Națională de Drept, nr. 7-8, - Chișinău, Ed. CEP USM, 2010, p. 56-59.
16. Pogoneț G. *Sistemul de protecție a drepturilor consumatorilor în Republica Moldova*. // Revista metodică științifică trimestrială „Administrarea Publică”, nr.1(65), - Chișinău, Ed. Universul, 2010, p. 59-63.

PRIORITĂȚILE POLITICII VALUTARE ALE REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL DEZVOLTĂRII RELAȚIILOR ECONOMICE EXTERNE

Cristina NESTERIU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The National Bank of Moldova works out and implements the monetary policy. The main objective of the NBM is to realize and maintain the stability of the national currency that ultimately provides the reduction of the inflation rate. Currency crises in emerging markets have thrown whole regions into economic and political turmoil. Major countries have accused each other of purposely manipulating their currencies, leading to acrimonious disputes that implicate broader economic ties. Nevertheless, the NBM reserves the right to intervene on the foreign exchange market to smooth out the excessive fluctuations of the official exchange rate, to build up the international foreign exchange reserves without negatively influencing the inflation target achievement.

The NBM must promote an effective monetary policy framework to successfully implement the inflation targeting regime, even during crisis.

Politica valutar-monetară este un ansamblu de măsuri și instrumente adoptate de banca centrală sau de autoritățile monetare, cu scopul de a pune sub control lichiditatea economiei naționale, prin reglarea emisiunii monetare, a circulației și a retragerii banilor din circulație, a obținerii unui echilibru între masa monetară și cerințele de bani ale economiei, a stabilității cursurilor valutare, prin reducerea sau mărirea masei monetare. [1- p. 28]

Politica cursului valutar este un atribut de seamă al băncii centrale, care, având importante repere valutare și colaborând cu FMI și alte bănci centrale ale țărilor partenere, poate influența evoluția corectă a cursului de schimb valutar, iar prin intermediul acestuia, echilibrul pe termen lung al schimburilor economice externe.

Influența cursurilor valutare prin intermediul băncii centrale a creat o serie de dificultăți pentru numeroase țări ale lumii, mai ales pentru cele cu economii în curs de dezvoltare și pentru acele economii angajate în programe cu raze de dezvoltare care au recurs într-o măsură însemnată la o finanțare bazată pe relațiile economice externe.

Relațiile economice externe depind în mare parte de nivelul cursului valutar, dinamica acestuia condiționând evoluția și valoarea tranzacțiilor externe. Corelația de interdependență dintre cursul de schimb și relațiile economice externe se observă, mai ales, în cazul intensificării schimburilor comerciale externe, care condiționează mărirea ofertei de monedă națională, drept urmare și o cerere sporită de monedă străină, ceea ce generează deprecierea cursului de schimb al monedei naționale.

Nivelul prețului intern al mărfurilor și serviciilor importate, precum și nivelul prețurilor externe, în monedă națională, ale mărfurilor și serviciilor exportate sunt condiționate de cursul valutar, care devine în acest caz un etalon al prețurilor externe. Atunci când are loc deprecierea monedei naționale, iar prețurile externe în valută rămân la

același nivel, exportatorul obține o cantitate mai mare de monedă națională pentru mărfurile exportate, ca urmare a convertirii contravalorii valutei obținute în urma exportului mărfii.

Pentru exportatorii naționali, deprecierea monedei este benefică, deoarece aceștia obțin o sumă mai mare de monedă națională în comparație cu suma obținută în urma vânzării mărfii pe piața internă. Însă creșterea volumului monedei naționale ca urmare a deprecierei cursului provoacă treptat creșterea masei monetare pe piața internă și a ratei inflației, ce ajunge la limita de la care cursul monedei naționale își schimbă sensul în direcția deprecierei. Procesul deprecierei cursului monedei naționale este pozitiv în cazul exporturilor, însă nu oferă prioritate în cazul importurilor, acestea necesitând un volum mai mare de monedă națională pentru a cumpăra aceeași valută în vederea importului unor mărfuri prioritare (cum ar fi, de exemplu, resursele energetice) de pe piețele externe.

Promovarea unei politici valutar-monetare eficiente prin asigurarea stabilității prețurilor și menținerea ratei inflației la un nivel redus constituie cel mai important obiectiv al Băncii Naționale a Moldovei, deoarece aceasta contribuie la crearea unui cadru economic relativ stabil care să permită dezvoltarea economică și asigurarea unui nivel susținut al creșterii economice.

Politica de adaptare a cursului de schimb poate fi folosită cu succes în diferite etape ale ciclului economic. Astfel, dacă, de exemplu, o țară se află în etapa de recesiune și altă țară - în etapa de avânt economic, deprecierea cursului de schimb va deplasa cererea spre prima țară, generând, astfel, un grad mai mare de utilizare a resurselor materiale și umane ale acesteia. Realizarea obiectivelor politicii monetare se face în strânsă legătură cu coordonatele politicii economice. [2 – p.324]

Dacă însă ciclurile de activitate ale țărilor sunt perfect sincronizate, modificările cursului de schimb nu vor folosi prea mult la o alocare mai bună a resurselor mondiale.

În orice caz, o țară care își depreciază moneda va reuși să atragă cererea internațională și să-și crească producția internă. Deci atunci unele state recurg la deprecierea monedei, nu generează o creștere a nivelului cheltuielilor internaționale, ci o deplasare a cererii mondiale de la bunurile unor țări spre bunurile produse de țările care fac această depreciere.

Deprecierea monedei naționale (scăderea cursului monedei naționale) stimulează exportul și frânează importul. Situația se schimbă în cazul reprecierii monedei naționale: exportatorii încasează din exporturi monedă națională relativ mai puțină, descurajând exportul. În ceea ce-l privește pe importator, el este încurajat pentru a spori importul, utilizând o cantitate mai mică de monedă națională pentru a cumpăra valută, ca urmare a reprecierii monedei naționale. Concluzia în acest caz demonstrează că reprecierea frânează exporturile și stimulează importurile. Însă se ating acele praguri ale cererii și ofertei de monedă când evoluția cursului valutar își schimbă sensul. O importantă influență are mișcarea internațională a capitalului sub diferitele lui forme. Cursul valutar atrage sau respinge investițiile externe. Astfel, un curs valutar subevaluat, depreciat stimulează investițiile externe, atrage capitalul străin, întrucât cu aceeași sumă în valută și convertită în monedă națională se pot cumpăra active mai multe, fie sub formă de investiții directe, fie sub formă de titluri de valoare de pe piața bursieră. Situația este inversă în cazul supraevaluării cursului de schimb valutar.

În aceste condiții, un rol important îl are intervenția băncii centrale pe piața valutară prin vânzări sau cumpărări de valută străină contra monedei naționale, în scopul realizării unui curs valutar de echilibru, apreciat de autoritățile monetare drept corespunzător intereselor pe termen lung ale politicii economice externe.

În ultimul timp, pe arena internațională se discută frecvent despre un veritabil război al valutelor, în care au intrat numeroase puteri economice și care se reflectă printr-o tendință accentuată a unor state de a-și deprecia moneda cu scopul obținerii unor avantaje comerciale.

Republica Moldova nu pare nici ea ocolită de aceste evoluții. Fluctuațiile puternice ale cursului de schimb defavorizează progresul economic al țării, ca urmare a impacturilor valutare la nivel mondial ale marilor puteri economice, care în lupta pentru deprecierea monedei proprii în scopul favorizării exporturilor, defavorizează, astfel, statele în curs de dezvoltare, acestea devenind victime în această luptă monetară, drept consecință apar perturbări în întregul sistem monetar internațional.

Deprecierea nominală și reală a monedei naționale în raport cu monedele principalilor parteneri economici externi este o metodă larg utilizată de multe țări în scopul sporirii competitivității mărfurilor. În unele situații critice deprecierea monedei naționale reprezintă o metodă testată de ieșire din criză. Deprecierea monedei naționale duce la scăderea costului real al muncii exprimate în valută străină, astfel diminuându-se prețul produselor autohtone pe piețele externe. Supraaprecierea leului moldovenesc a fost o problemă reală în anul 2008, când în a doua jumătate a anului leul moldovenesc a înregistrat o apreciere nominală și reală semnificativă. În luna februarie 2009 cursul real efectiv al valutei naționale s-a apreciat față de valutele principalilor parteneri economici cu 40 la sută comparativ cu anul 2000. A fost dată o lovitură grea competitivității economiei Republicii Moldova, produsele moldovenești fiind cu 40% mai scumpe decât produsele din țările partenere. Datorită acțiunilor întreprinse de Banca Națională, cursul real efectiv a revenit la normal la sfârșitul anului 2009, moneda națională depreciindu-se în termeni nominali cu 18% și în termeni reali cu 30%. [3] Pe de altă parte, deprecierea monedei naționale de la finele anului 2009 - începutul anului 2010 a constituit un șoc pentru economia Republicii Moldova și a lovit greu în bunăstarea populației. Fiind o perioadă destul de grea pentru populația Republicii Moldova, deprecierea monedei naționale a fost totuși benefică pentru economie. Prin aceste sacrificii a fost pusă baza unei creșteri economice durabile în viitor, astfel asigurându-se bunăstarea cetățenilor pe termen lung. Amplasarea Republicii Moldova din punct de vedere geoeconomic pe o treaptă situată inferior față de economiile dezvoltate ale lumii, determină

expunerea semnificativă a acestora la șocurile economice externe. Asigurarea unei dezvoltări durabile și a unei creșteri economice favorabile, sporirea competitivității pot fi posibile doar printr-o strânsă cooperare cu partenerii externi și atragerea investițiilor străine în țară, implementarea tehnologiilor moderne și direcționarea producției autohtone pe piețele de desfacere externe, care ar permite trecerea economiei la o creștere economică bazată pe export.

Sporirea competitivității externe a întreprinderilor și antreprenorilor din Republica Moldova poate fi atinsă și prin diminuarea costului unitar al muncii. La nivel de politici de stat acest lucru poate fi atins prin trei metode bine-cunoscute: deprecierea monedei naționale, reducerea salariilor și creșterea productivității muncii.

Moneda națională, leul, devine un instrument viabil și reprezentativ pentru economia Republicii Moldova. Redresarea balanței comerciale prin deprecierea leului ar scumpi produsele de import, ar ieftini forța de muncă în țară, ar crea noi locuri de muncă, ar spori competitivitatea economică, ar atrage noi investitori și ar avea o contribuție favorabilă pentru dezvoltarea agriculturii Republicii Moldova. Desigur, nu trebuie de apelat la deprecierea monedei naționale de câte ori există o problemă cu competitivitatea. Există anumite limite, în principal, derivate din nivelul de sacrificii acceptate de societate. Dar, în situații critice, deprecierea monedei naționale constituie o metodă de ieșire din criză.

BIBLIOGRAFIE

1. Borș I. Relații valutar-financiare internaționale ale Republicii Moldova, Editura Arc, Chișinău, 1999, 199 pag.
2. Basno C., Dardac N., Floricel C. Monedă, credit, bănci, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2003, 374 pag.
3. www.bnm.md accesat la 17.05.2013.

DIMENSIUNEA POLITICILOR CULTURALE ALE REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Stela SPÎNU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Svetlana GHEORGHIEV,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Culture is the one that renders european bond and can preserve a sustainable unity in such a vast diversity. In this context, the role that culture has in the spiritual development of each nation, and of the Moldovan citizens in particular, is obvious. Currently, a decisive role in the evolution of the culture and spirituality of the Republic of Moldova is held by the bilateral and multilateral cultural cooperation, conducted by the Department on External Relations and European Integration of the Ministry of Culture. In the context of bilateral cultural cooperation between Moldova and EU countries, special attention is given to the established cultural relations with Romania, France, and Italy.

Pe parcursul ultimelor decenii, am fost martori ai mai multor evenimente politice, unele benefice pentru viitorul țării, altele știrbindu-i din identitatea culturală. Schimbări radicale în societate au avut loc începând cu 1989, când, după afirmațiile lui Nicolae Dabija, „mișcarea de renaștere națională a adus la trezirea conștiinței naționale, la desfășurarea activităților culturale în societate”. Ulterior, la 27 august 1991, Republica Moldova se declară țară independentă, eveniment istoric, precedat de un mare număr de mitinguri, marșuri de protest, greve, revendicări ale protestatarilor vizând recunoașterea oficială a identității lingvistice și culturale române, revenirea la alfabetul latin, decretarea limbii române în calitate de limbă de stat.

Odată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova, în procesul de democratizare a culturii, a început o nouă etapă. În conformitate cu textul Constituției, cetățenilor li se acordă dreptul la creație (art. 33). Cităm: „(1) Libertatea creației artistice și științifice este garantată. Creația nu este supusă cenzurii. (2) Dreptul cetățenilor la proprietatea intelectuală, interesele lor materiale și morale ce apar în legătură cu diverse genuri de creație intelectuală sunt apărute de lege. (3) Statul contribuie la păstrarea, la dezvoltarea și la propagarea realizărilor culturii și științei naționale și mondiale.” [1]

Au urmat mai multe evenimente de importanță majoră pentru viitorul european al țării, și anume: admiterea Republicii Moldova în Consiliul Europei (1995), intrarea în vigoare a Acordului de Parteneriat și Cooperare cu UE (1998), oferirea statutului de membru cu drepturi depline al Organizației Mondiale a Comerțului (2001), aderarea la Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est (2001), semnarea a zeci de tratate și convenții interguvernamentale în domeniul politicii, economiei și culturii.

Noile politici culturale ale Republicii Moldova, care urmau a fi elaborate, au fost axate pe principiile și obiectivele internaționale, adoptate la Conferința Interguvernamentală privind Politicile culturale pentru dezvoltare de la Stockholm (1998). În acest context, în 1999 a fost adoptată "Legea culturii", act care face referință la majoritatea domeniilor de activitate culturală a populației, reglementând dezvoltarea întregului proces cultural. Prezenta lege, fiind constituită din șapte capitole, face referință la majoritatea domeniilor de activitate culturală a populației, reglementând dezvoltarea întregului proces cultural. [2]

Întru promovarea noilor politici culturale în Republica Moldova au fost elaborate și realizate următoarele programe: Programul de Stat pentru dezvoltarea culturii pe anii 1993-2000 și asigurarea protecției sociale a oamenilor de cultură (HG nr. 343 din 03.06.1993), Programul de Stat "Dezvoltarea și ocrotirea culturii și artei în Republica Moldova pentru anii 1997-1998" (HG nr. 672 din 18.07.1997), Programul sectorial de dezvoltare a bibliotecilor în Republica Moldova (1997-2000), Programul Național „Satul Moldovenesc” (2005-2015), Programul Național de informizare a sferei culturii pentru anii 2012-2020 (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 478 din 04.04.2012).

În prezent, Ministerul Culturii s-a axat pe realizarea obiectivelor prioritare ale Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2015”, în șirul cărora se înscriu:

- dezvoltarea artei contemporane ca mijloc de promovare și afirmare a culturii naționale, atât pe plan intern, cât și pe plan internațional;

- restabilirea activității și infrastructurii culturale, în special în zonele rurale;
- finanțarea activităților culturale în conformitate cu prioritățile stabilite și pe bază de proiecte;
- promovarea culturii ca factor primordial al păstrării și dezvoltării identității naționale;
- promovarea valorilor culturale naționale ca parte componentă a patrimoniului cultural european.

La sfârșitul anului 2012, Ministerul Culturii a demarat dezbaterea publică pe marginea proiectului "Strategii de dezvoltare a culturii pentru perioada 2013-2020 „Cultura XXI/20”, scopul căruia constă în asigurarea unui mediu cultural durabil în Republica Moldova prin crearea unui sistem modern de conservare și punere în valoare a patrimoniului cultural, promovarea creativității artistice contemporane și a industriilor culturale, a diversității culturale și a dialogului, modernizarea instituțiilor de cultură și a managementului cultural, instituirea sistemului transparent și participativ de administrare și monitorizare a procesului cultural. Fiindcă integrarea europeană presupune un echilibru între valorile și principiile acceptate în comun, pe de o parte, și specificitatea națională și locală, pe de altă parte, politica culturală a Republicii Moldova trebuie să găsească mijloacele pentru a rămâne deschisă la schimbul de valori în contextul pieței europene integrate și, în același timp, pentru a susține bogăția, vitalitatea și diversitatea culturilor proprii. [3]

În prezent, un rol decisiv în evoluția culturii și a spiritualității Republicii Moldova îl deține colaborarea culturală bilaterală și multilaterală, dirijată de Direcția Relații Externe și Integrare Europeană din cadrul Ministerului Culturii. În contextul cooperării culturale bilaterale a Republicii Moldova cu țările Uniunii Europene, o atenție deosebită este acordată relațiilor culturale stabilite cu România, Franța și Italia.

Cooperarea culturală a Republicii Moldova cu România este marcată de activitatea literară, teatrală, muzicală, artele plastice, arhitectură, cinematografie, radio/televiziune, arta fotografică, circ, arta populară, arhivele și bibliotecile, editarea de cărți, cercetarea științifică, turismul cultural. Este notabil faptul că la 29 septembrie 2010 a fost inaugurat Institutul Cultural Român „Mihai Eminescu”, care și-a propus drept scop edificarea unor punți spirituale noi între cele două maluri ale Prutului, dar și regăsirea și consolidarea comunității de limbă, cultură și tradiții. Cele mai importante evenimente organizate în 2012 au fost: lansarea primului program de burse de cercetare (Bursele „Alexandru S. Sturdza”), organizarea unei expoziții inedite de covoare basarabene (14 octombrie), coordonarea Festivalului Internațional de Film de animație de la Chișinău (1-4 noiembrie), organizarea conferinței „Medieval și modern în cultura română” (15 ianuarie 2013), inaugurarea expoziției „Basarabia 1812-1947. Oameni, locuri, frontiere” etc.

Referindu-ne la relațiile culturale moldo-franceze, menționăm că la baza acestora se află: crearea Alianței Franceze din Moldova (1992), Tratatul de prietenie, de înțelegere și cooperare (29 ianuarie 1993), Acordul de cooperare culturală, științifică și tehnică (24 noiembrie 1994), Convenția despre crearea claselor bilingve în Republica Moldova (4 septembrie 1998), Programul-cadru de cooperare și acțiune culturală franco-moldavă (iulie 2000), crearea Organizației Internaționale a Francofoniei (ianuarie 2006), Ziua Internațională a Francofoniei (20 martie). În prezent, Alianța Franceză susține șapte centre de resurse și informare despre Franța contemporană în localitățile Bălți, Bobeica, Cahul, Tiraspol, Nisporeni, Călărași și Ungheni. Drept rezultat al colaborării bilaterale, unele instituții culturale din Moldova introduc experiența orașelor franceze, asigurând participarea doritorilor la „Nuit des Musées”, în cadrul cărora se încurajează tinerii de a vizita muzeele fără plata de intrare. Liantul dintre toate Alianțele din lume constituie Jurnalul internațional al Fundației Alianța Franceză «Le Fil d'Alliances», care în octombrie 2012 a consacrat prima pagină a buletinului său informativ celebrării celor 20 de ani ai Alianței Franceze din Moldova, precum și inaugurării noului Spațiu Médias Tech. O cunoaștere reciprocă mai bună a cetățenilor Moldovei și Franței a devenit posibilă datorită televiziunii TV5 Monde și a radioului „Radio France International”. Anul 2012, dar și începutul lui 2013, au fost bogați în evenimente:

- au fost organizate două evenimente majore: Colocviul internațional dedicat "Problemelor de lingvistică generală și romanică" În Memoriam Grigore Cincilei și Colocviul național, consacrat profesorului Anatol Lența "Maitre du verbe français et chanteur de la francophonie moldave" (decembrie 2012);

- a fost prezentat spectacolul de excepție cu Nelly Cozaru: "Edith Piaf: femeia care a iubit" (18 ianuarie 2013);

- la 27 ianuarie, în incinta cinematografului Odeon, a fost proiectat filmul "Europa Europa";

- a fost desfășurată cea de-a treia ediție a concursului de fotografie, lansat inițial în 2010 (30 ianuarie);

- a fost organizat salonul EduFly cu tematica "Oportunități de dezvoltare pentru elevi" (24 ianuarie);

- a fost deschis Festivalul de Film Francez Online, care este la cea de-a treia ediție (17 ianuarie -17 februarie 2013);

- a fost deschis propriul său cartier parizian cu numeroase buticuri și restaurante în centrul comercial MallDova (21 decembrie), fiind oferite cursuri gratuite de inițiere în limba franceză. [4]

În conformitate cu direcțiile prioritare, reflectate în Concepția politicii externe a Republicii Moldova, Italia se plasează printre țările cu care Moldova dorește să dezvolte relații avantajoase de cooperare, caracterul acestora fiind determinat atât de ponderea Italiei în comunitatea internațională, cât și de comunitatea de origine latină, afinitățile de cultură și limbă, prezența numeroasă a cetățenilor moldoveni pe teritoriul acestei țări. În prezent, pe teritoriul Italiei sunt înregistrate mai multe asociații culturale ale moldovenilor, cum ar fi Asociația culturală italo-moldavă "Steaua Moldovei", Asociația culturală „Immigrati Italia-Moldova”, Asociația culturală „Moldova”, Asociația socioculturală „Mihai Eminescu”, Institutul de cooperare și dezvoltare „Italia-Moldova”, Asociația de promovare culturală „Dacia”, Asociația „Gazeta Basarabiei”, Asociația de promovare socioculturală „Doina”, Institutul economic și cultural Italo-Moldav, Asociația socioculturală „Speranza-Onlus”, Asociația culturală italo-moldavă „Plai”, Asociația culturală moldavă „Basarabia”, Asociația moldo-italiană pentru colaborare și integrare „A.M.I.C.I.” ș. a. Referindu-ne la colaborarea culturală a Italiei cu Republica Moldova pentru anul 2012, consemnăm organizarea mai multor evenimente, cum ar fi: concursul de poezie „În memoriam Grigore Vieru și Mihai Eminescu” (Torino, 17.01.12), sărbătorirea „Mărțișorului 2012”, inaugurarea „Săptămânii culturii moldovenești” la teatrul Marrucino din or. Chieti (1 iunie), desfășurarea proiectului „Arta și cultura Europei de Est” (2 iunie), organizarea sărbătorii naționale „Limba noastră” în or. Roma (9 septembrie), coordonarea manifestăției „Moș Crăciun... există!” pentru copiii moldovenilor din Italia (23 decembrie 2012, or. Roma) ș. a. [5]

Ca și în cazul României, Franței și Italiei, relațiile culturale moldo-germane se caracterizează printr-o dezvoltare stabilă. În Germania, în scopul promovării valorilor noastre culturale și spirituale, activează Societatea culturală *Moldova*. În septembrie 2004 a fost fondată *Societatea moldovenilor din Germania*, care reunește membrii diasporei moldovenești din RFG. Un rol activ îl joacă și *Uniunea nemților basarabeni*, reprezentanții căreia (etnicii germani de origine basarabească, care au revenit în Germania în anii 1939-1940) vizitează frecvent țara noastră, acordând un ajutor însemnat, în special, localităților de unde provin. Contactele bilaterale în domeniul științei și învățământului sunt promovate în conformitate cu Protocolul din anul 1998, care favorizează colaborarea directă între Serviciul German pentru Schimbul Academic (DAAD) și Ministerul Învățământului al Republicii Moldova, precum și între Conferința Rectoților Instituțiilor de învățământ superior (HRK) și Consiliul Rectoților din Republica Moldova. Germania acordă un sprijin consistent și prin oferirea bursei de studii și cercetări științifice studenților, savanților și funcționarilor moldoveni. O importantă realizare în domeniu o constituie inaugurarea la 1 martie 2006 a Institutului cultural Moldova, cu sediul la Leipzig. Scopul acestui Institut, unic în spațiul german și european, este promovarea dialogului și a contactelor cu instituțiile din Republica Moldova, susținerea cercetărilor științifice, organizarea conferințelor științifice și realizarea diferitelor proiecte în domeniile științific și cultural. [6]

Pe plan european, cooperarea culturală bilaterală este promovată și prin intermediul organizațiilor etnoculturale, în șirul cărora se înscriu Comunitatea moldovenilor din Austria, Asociația „EuroMoldova” (Republica Cehă), Asociația culturală a moldovenilor din Estonia „Luceafărul” (Republica Estonia), Asociația moldovenilor din Franța, Asociația moldovenilor „Assomoldave” (Republica Italiană), Asociația Moldova di Trento (Republica Italiană), Asociația comunității unite a moldovenilor ACUM (Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord), Organizația de caritate „Moldova Vision”: Comunitatea basarabenilor din Irlanda, Centrul cultural moldav (Republica Portugheză), Asociația Grupul de inițiativă basarabească din Cluj-Napoca (România), Liga studenților basarabeni din România.

Republica Moldova participă la mai multe programe culturale europene. Pe 12 iunie 2012, în cadrul Programului pentru Cultură al Parteneriatului Estic, au fost lansate 15 proiecte regionale, în valoare de 8,2 milioane euro, finanțate de UE. Republica Moldova face parte din categoria țărilor terțe, participante la Programul Cultura (2007-2013), finanțat de Uniunea Europeană și gestionat de Agenția Executivă pentru Educație, Audiovizual și Cultură și de Comisia Europeană – Direcția Generală pentru Educație și Cultură, participând la proiectul „Tradițiile și obiceiurile unor popoare asemănătoare”, în colaborare cu Ministerul Culturii al Republicii Italiene. În domeniul educației, Republica Moldova are acces la Programul *Tempus* (al cărui obiectiv general constă în facilitarea cooperării în domeniul învățământului superior între statele membre ale UE și țările partenere din vecinătate) și la Programul *Erasmus Mundus* (care își propune să promoveze învățământul superior european și comunicarea interculturală la nivel mondial). Sub egida Consiliului Europei și a Comisiei Europene, Republica Moldova realizează Proiectul-pilot „Reabilitarea patrimoniuului cultural în orașele istorice”. (PP2)

Așadar, cultura este cea care dă „liantul european și poate menține o unitate durabilă într-o atât de vastă diversitate”. În acest context, este evident rolul pe care îl dețin politicile culturale în evoluția spirituală a fiecărui popor, în parte - a cetățenilor Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1, 18.08.1994.
2. Legea culturii, nr. 413-XIV din 27.05.99, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 83-86/401 din 05.08.1999.
3. Proiectul "Strategia dezvoltării culturii Republicii Moldova: 2013-2020", Chișinău, 2012,
4. www.alfr.md
5. <http://www.italia.mfa.md>
6. www.germania.mfa.md

EVOLUȚIA PARADIGMEI ISTORICE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Marius TĂRÎȚĂ,
doctor în istorie,

Institutul de Istorie al Academiei de Științe a Moldovei

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this paper is presented a short analysis of the changing of the historiographical paradigm in Republic of Moldova from a Soviet Marxist one to a Positivist one with origins in the interwar period. The transformation was anticipated in an article which appeared on the 10th of May 1987. During the same period, the European historiographies had their own challenges – the crisis of the Structuralist and Marxist paradigm and the search of the new approach of the Cultural History. We refer mainly to the perspectives of R. Chartier and J.-P. Rioux. On the other hand a good example to be submitted by the Moldavian historiography are the priorities of such approaches as those of the program „Geschichtswerkstatt Europa” – the European remembering of the post-war period in different countries, regions or at the local level.

Drumul științei istorice din Republica Moldova a fost unul sinuos după anul 1991. Schimbarea paradigmei istorice în contextul destrămării U.R.S.S. a fost mai puțin o schimbare de profunzime și mai degrabă una conjuncturală. În acest sens, un moment important l-ar putea constitui comparația cu alte state ex-socialiste, după cum ar fi Polonia. În cazul acesteia, transformarea din anii '80 - începutul anilor '90 ai secolului trecut a însemnat nu doar modificarea registrului tematic, renunțarea la abordarea marxistă și accentelor interpretative, dar și ieșirea din circuitul istoric al specialiștilor compromiși. În cazul R. Moldova, s-a trecut în cea mai mare parte la abordarea istoriei Basarabiei în contextul mai larg al istoriei românilor. Problema care însă a rămas a fost cea a cadrelor. Vechile cadre marxiste au devenit, ca urmare a transformării, cadre naționale, în societatea și știința istorică moldovenească neexistând în acest sens o examinare critică a istoriografiei recente din anii 1970-1980.

Revenirea la științificitatea istoriei a fost anticipată într-un articol apărut în ziarul „Советская Молдавия” în ziua de 10 mai 1987. Autorii, doctorii în științe istorice, Leonid Bulmaga și Ion Țurcanu, semnalau direct mai multe carențe ale activității istoricilor până la acel moment. Dintre acestea reținem trei – scrierea unui număr mare de lucrări fără impact în societate, lipsa unei reviste republicane de istorie care ar fi accesibilă tuturor profesorilor școlari de istorie și tratarea unilaterală a unor subiecte ca anul 1918, interbelicul, anul 1940 și anii '40 ai sec. al XX-lea în general. Deși nu nominalizau concret în text, aspectele tragice la care se refereau indirect autorii erau foametea, colectivizarea forțată, deportările. Cu două decenii mai târziu, L. Bulmaga evoca astfel acel moment de cotitură: „Puțin le păsa celor de sus, din cadrul conducerii de vârf a republicii, de felul cum își apreciau rezultatele cercetărilor istoricii din republică, cel puțin, atâta timp cât aceste aprecieri nu depășeau limitele problemelor abordate... Aparent de natură pur științifică, ancorate doar în hăul vremurilor, în realitate etapele, evenimentele de cotitură din istoria neamului poartă în sine un valoros potențial ideologic, educativ, prin mii de fire invizibile ieșind direct în actualitate, prezent” [1, p. 145] Într-un studiu apărut recent, dedicat științei istorice academice, autorul evită să facă referire la articolul din 10 mai 1987 și trasează ca punct de transformare anul 1990. [2, p.188]

Subiectele dureroase au fost abordate de istorici în presa republicană deja în anul 1989. [3] Atunci pentru prima dată opinia publică, cetățenii R.S.S. Moldovenești, au aflat că la 6 iulie 1949 au fost deportate 10.651 familii de țărani din republică. 1.134 de familii au reușit să scape de deportare prin fugă. Informațiile se bazează pe surse de arhivă care

până la acel moment erau închise accesului istoricilor. Aceste date au fost completate cu statistici pe toate raionale republicii de N. Movileanu în „Moldova Socialistă” la 5 iulie 1990. [4]

La începutul anilor '90 au apărut mai multe lucrări în care istoricii abordau subiecte interzise în perioada sovietică. Școala istoriografică din R. Moldova aborda deja istoria nu de pe pozițiile istoriei de clasă, ci a pozitivismului istoric. Această întoarcere la curentul pozitivist a fost una necesară și a constituit o reparație a nedreptății ce a durat mai multe decenii. Pe de altă parte, e necesară remarcă legată de istoriografia din țările Europei Occidentale. Aceasta nu a stat pe loc și a avut o evoluție proprie și interesantă în deceniile ce au urmat după al Doilea Război Mondial. O dezvoltare fără precedent au cunoscut ideile școlii istoriografice de la Strasbourg care în decursul timpului a propus mai multe paradigme pe care tot reprezentanții ei după o perioadă le-au combătut și au propus alte abordări.

În anul 1988, în revista „Annales,” apărea un editorial în care erau făcute două constatări. Pe de o parte, era anunțată criza generală a științelor umaniste, ca o consecință a abandonării unor paradigme precum structuralismul și marxismul, iar pe de altă parte, istoria era în stare să depășească epuizarea unor aliați tradiționali ca geografia, etnologia și sociologia. [5, p. 67] De fapt, aceste dezbateri din istoriografiile europene, în cazul dat cea franceză, nu erau cunoscute istoricilor din statele postsocialiste. În unele dintre acestea respectiva discrepanță a fost parțial micșorată datorită trimerii specialiștilor din centrele universitare la stagii la Universitățile din Statele Unite, Franța, Germania (în cazul Poloniei și României). În cazul statelor ex-sovietice, acest deziderat a fost mai greu de atins.

Situația se prezenta una destul de interesantă. Pe de o parte, istoriografiile postsocialiste treceau de la paradigma marxistă pe filieră sovietică la cea pozitivistă care a fost specifică perioadei interbelice, iar istoriografiile occidentale erau în căutarea unor noi paradigme, ca urmare a depășirii abordărilor structuraliste și marxiste (de filieră vest-europeană). În acest sens, drumul pe care istoriografiile est-europene îl aveau de parcurs era unul destul de lung – pe lângă recuperarea temelor anterior interzise, devenea necesară aducerea la zi a paradigmelor istoriografice naționale cu cele din Europa de Vest. După trecerea a 23 de ani de la proclamarea suveranității R. Moldova, rămâne un subiect deschis, care este gradul de racordare a istoriografiei moldovenești la metodologia de cercetare și temele abordate în Europa de Vest.

E necesar de a face referință la evoluțiile istoriografiei franceze din anii 1960-1970. Pentru început, aceasta a avut tentația de a aborda istoria prin intermediul statisticii. În paralel, avea loc un declin al disciplinelor relativ noi pe cele vremuri în spațiul de cercetare european la acea vreme – lingvistica, sociologia și etnologia. Aceste științe dădeau primul unui singur segment de cercetare – studiul conjuncturilor economice, demografice sau structurilor sociale. [6, p. 352] În acel context istoricii francezi au răspuns printr-o strategie de largire a orizontului tematic – atitudinile fundamentale, credințele, formele de sociabilitate. La acestea s-a adăugat folosirea tehnicii analizei lingvistice și semantice, utilajelor statistice ale sociologiei și modelelor antropologice.

Roger Chartier denumea această transformare ce avusese loc în știința istorică franceză – trecerea de la istoria socială a culturalului la istoria culturală a socialului. Pe de altă parte, riscul la care era supus istoricul era de a cădea pradă reducărilor ideologice și documentare.

Jean-Pierre Rioux considera că istoricul de astăzi (într-un articol scris în 1997 – n.n.) poate mărșălui sigur pe calea accepțiunii ontologice, pe cea antropologică și pe cea clasică. Istoricul contemporan trebuie să încerce să abordeze global lumea ca reprezentare și dincolo de toate temporalitățile, generalizările, opozițiile (culturale), demarcațiile, frontierele, dorind să regăsească individul. [7, p. 9] La această regăsire a individului ne vom opri mai jos.

Jean-Pierre Rioux sesiza și unele pericole la care se expunea/expune cel care scrie istorie culturală dacă își pierde din vigilență și spirit critic – „descriptivismul monoton, spectacolul fără semnificație și imperialismul prin defecte”. Pe de altă parte, Roger Chartier observa, ca referire la această inovatoare pe atunci abordare istoriografică, faptul că noua paradigmă oferă atâta spațiu, încât fiecare cercetător își putea inventa un câmp de cercetare, fundamental fiind ca cercetătorul, chiar dacă impune anumite constrângeri discursului istoric, să își mențină intenția de adevăr.

Individul, ca actor ce a trecut prin importante evenimente istorice, dar și în contrapondere cu abordarea de clasă sovietică ce opera cu colectivități, este studiat de majoritatea istoriografiilor și școlilor de cercetare din Europa contemporană. Aici ne putem referi și la una din paradigmele existente în spațiul de cercetare german.

De exemplu, programul „Geschichtswerkstatt Europa” (Atelierul Europa) susținut de Fundația „Memorie, Responsibilitate și Viitor”, încurajează proiecte pentru analiza culturilor memoriei și comemorării în spațiul european (cu precădere Europa Centrală și de Est). Scopul inițial a fost de a iniția dezbateri asupra diferențelor și asemănărilor în reprezentările celor întâmplate în memoriile naționale, regionale și locale asupra evenimentelor tragice din secolul al XX-lea. Unul dintre accente a fost pus pe explorarea cum în diferite părți ale Europei oamenii își amintesc de consecințele celui de-al Doilea Război Mondial. [8] Printre metodele utilizate în acest demers sunt încurajate analiza muzeelor, memorialelor, zilelor de comemorare, perspectivele martorilor acelor evenimente, diferențierea spațială a amintirilor, comparația europeană și a regiunilor de frontieră și citirea critică a surselor.

În cazul R. Moldova, subiectul anilor '40 ai secolului trecut rămâne în continuare insuficient studiat, iar odată cu trecerea timpului de la 1991 spre ziua de azi numărul martorilor evenimentelor a fost într-o continuă scădere. Istoricii ar fi trebuit ca, pe lângă abordarea surselor arhivistice, să fi încercat crearea unei arhive a înregistrărilor cu cei care au trăit în anii '40 și au fost supuși represiunilor. Documentul de arhivă, dincolo de cifrele statistice care arată proporțiile de represare a propriilor cetățeni de către regimul sovietic stalinist sub motivul apartenenței la elementele „culăcești-naționaliste”, nu conține emoțiile și atmosfera respectivelor momente. Tragismul situației, inumanitatea celor care efectuau deportările și frângerea a mii de destine este surprinsă mult mai bine de relatările directe. Însă pentru efectuarea unor cercetări sistematice și exhaustive pe calea istoriei orale, este nevoie de un efort susținut. Această cercetare ar trebui, în cazul existenței unui program național în acest sens, să treacă prin mai multe etape. Prima ar

fi cea a deplasărilor de teren în sate. Echipile de istorici profesioniști ar urma să identifice cu ajutorul administrației publice locale supraviețuitorii sau rudele acestora, după care ar trebui să stabilească mai multe priorități. Pe lângă interviurile cu cei care au supraviețuit deportărilor, este posibilă și solicitarea în calitate de martori indirecti a *narațiunilor* celor care au rămas sau ai descendenților respectivelor familii. Pe lângă aceste relatări, mai există un întreg set de surse complementare care ar putea fi abordate – în măsura existenței acestora, echipa de cercetare ar urma să solicite copierea fotografiilor de epocă, scrisorilor și, eventual, a unor jurnale.

Într-o a doua etapă ar trebui să fie creată o bază națională de date care să cuprindă înregistrările interviurilor ce au fost luate. Acestea ar putea fi analizate, iar rezultatele acestor analize publicate. Cu cât eșantionul celor intervievați ar fi mai larg, cu atât mai exact ar putea fi restabilită atmosfera epocii – politica autorităților sovietice față de țărani, greutățile cu care s-au confruntat aceștia, propaganda sovietică la sate și atmosfera dinaintea deportărilor și deportarea propriu-zisă. După acestea, un palier tematic complementar l-ar constitui destinul oamenilor simpli la locurile de deportare și întoarcerea acasă, poziția pe care au ocupat-o în sat dacă li s-a permis întoarcerea și cum au fost tratați de autorități până în anul 1989 când au început reabilitările pe scară largă și condamnarea represiunilor staliniste din anii 1930 și anii 1940 -începutul anilor 1950.

În concluzie, putem spune că prin prisma, cel puțin, a unor direcții din cele două istoriografii prezentate, franceză și germană, istoriografia națională are încă multe teme de recuperat și necesită o racordare largă la paradigmele de cercetare contemporane existente în spațiul european. Aceasta ar duce la o mai bună cunoaștere a trecutului nostru și la recâștigarea unei perspective care ar putea fi definitiv pierdută – cea individuală, cuantificată de istoricul francez Rioux ca "regăsirea individului".

BIBLIOGRAFIE

1. Leonid Bulmaga, *Moldova în a doua jumătate a sec. al XX-lea. Aspecte ale vieții social-economice*, Chișinău, CEP USM, 2008, p. 145.
2. Vezi Nicolae Enciu, *Știința istorică academică din Republica Moldova: starea actuală și perspectivele studiilor de istorie contemporană*, în *Revista de Istorie a Moldovei*, 2011, nr. 3-4, p.188.
3. Vezi articolul semnat de Nicolae Movileanu și Ion Șișcanu, *Восстанавливая историческую правду и справедливость*, în *Советская Молдавия*, nr. 155, din 6 iulie 1989.
4. Vezi N. Movileanu, *Deportări criminale*, în *Moldova Socialistă*, nr. 154, din 5 iulie 1990.
5. Roger Chartier, *Au bord de la falaise*, Paris, A. Michel, 1998, p. 67.
6. Idem, *O istorie personală*, în *Caiete de antropologie istorică*, Cluj, 2005, nr. 1, p. 352.
7. Jean Pierre-Rioux, *Introduction. Un domaine et un regard*, în Jean-Pierre Rioux, Jean Francois Sirinelle, *Pour une histoire culturelle*, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p. 9.
8. Vezi http://www.geschichtswerkstatt-europa.org/methods_topics.html.

SECURITATEA NAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTENSIFICĂRII GLOBALIZĂRII

Cristina CEBAN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Iurie RICHICINSCHI,
doctor în drept, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The aim of this article is devoted to investigate theoretical and conceptual analysis of national security, globalisation and influence of the globalization process on the national security of the Republic of Moldova, to elucidate the negative effects and/or benefits of it and to determine the interdependence between them. The main objectives of the article are listed: analysis of historiography of the national security; research and systematization the main concepts and theories of national security and globalisation (especially in the context of information society); research interconnect influence of the national security and globalisation; analyzing functional mechanism institutional and national security policy of the Republic of Moldova; determining the impact and the effects of international influence on national security at present for elucidate solutions and perspectives.

Cercetarea securității naționale a parcurs o cale îndelungată. Istoricii și scriitorii, filozofii și renumiți demnitari de stat, diplomați și politologi au cercetat și continuă să cerceteze specificul, modificările și importanța securității atât pentru individ, dar în mod special pentru stat. Necesitatea analizei multidimensionale a sistemului de securitate națională din timpurile cele mai vechi până în prezent și aprofundarea cunoștințelor deja existente privind problemele legate de securitate au impulsat considerabil cercetarea particularităților, componentelor securității, dat fiind că atât omul, cât și societatea, statul nu pot exista în afara asigurării securității.

Securitatea și necesitatea asigurării acesteia sunt una dintre principalele probleme cu care se confruntă omenirea, indiferent de tipul acesteia, fie ea individuală, națională sau internațională. Locul central este totuși ocupat de către securitatea națională, deoarece anume statul ca principalul actor al relațiilor internaționale determină multe din condițiile ce vizează securitatea la celelalte niveluri. Termenul de „securitate” [1, p.13] provine din latinescul *securitas-securitatis* și semnifică „faptul de a fi la adăpost de orice pericol; sentimentul de siguranță pe care îl dă cuiva absența oricărui pericol”. [2, p.4] Securitatea mai înseamnă și „protecție, apărare”. [3, p.13] Securitatea fiind „acea stare de fapt care pune la adăpost de orice pericol extern și intern o colectivitate sau un stat oarecare, în urma unor măsuri specifice, ce sunt adoptate și care asigură existența, independența, suveranitatea, integritatea teritorială a statului și respectarea intereselor sale fundamentale”. [4, p.13] Conceptul de securitate a fost și va rămâne mereu în vizorul filozofilor, teoreticienilor, oamenilor de știință, precum și a persoanelor oficiale de stat, datorită importanței deosebite pentru însăși existența umanității. Importante cercetări științifice cu privire la conceptul de securitate națională, în teoria relațiilor internaționale, au realizat astfel de autori ca H. Morghentau [5], R. Aron [6], H. Bull [7], J. C. Pevehouse [8], S. Huntington [9], care au analizat conceptul de securitate, în sens de putere, analiza factorului militar în asigurarea securității naționale. Securitatea, în sensul tradițional, fiind asociată cu puterea militară.

După colapsul U.R.S.S. însă și răsturnarea într-un mod sau altul a teoriilor precedente despre rolul desăvârșit al forței militare în asigurarea securității, deoarece ceea ce a dus la prăbușirea Uniunii Sovietice au fost anume factorii economici și sociali, și nu cei militari, ceea ce, de fapt, și a enunțat necesitatea redefinirii conceptului de securitate. După sfârșitul „războiului rece”, conceptualizarea ideii de securitate a cunoscut o profundă transformare, lărgindu-se sfera de definire a securității și eliminându-se frontierele dintre securitatea militară și celelalte domenii ale ei precum cele economice, politice, de mediu și sociale, reprezentantul de vază al acestui concept fiind B. Buzan. [10] Aceasta impunându-se, mai ales, după amplexarea actelor teroriste de la începutul mileniului trei, tot mai violente, și care se folosesc de avantajele oferite de către extinderea globalizării în scopuri străine securității, aici înscrindându-se și activitățile organizațiilor criminale transfrontaliere.

În virtutea acestor schimbări și a noilor pericole ale secolului al XXI-lea, securitatea națională trebuie analizată multidimensional. Această condiție pornește de la înțelegerea că, în prezent, starea securității naționale a unui stat nu mai poate fi privită izolat. Instabilitățile și pericolele din cadrul sistemului internațional de state, dar și de la periferiile acestuia afectează starea securității tuturor statelor, impunând eforturi comune și o cooperare internațională consolidată. Se trece de la amenințări la vulnerabilități și riscuri de securitate, astfel încât rezultanța se materializează într-un domeniu larg, complex, ce trebuie definit, sistematizat și operaționalizat.

Pe fundalul extinderii și intensificării globalizării, cu avantajele și dezavantajele sale, nu mai avem frontiere în sensul clasic al acestei accepțiuni. În fața acestui proces granițele devin irelevante și distanțele geografice nu mai reprezintă o problemă, inamicul potențial poate demola sistemele vitale ale unei sau altei societăți fără nici măcar un act de prezență sau de agresiune militară. Infrastructurile critice, linii ale vieții, sunt expuse la noi tipuri de vulnerabilități și pericole ale globalizării, printre care și cele cibernetice. Acestea pot avea influențe negative asupra securității, competitivității economice globale și a bunăstării la nivel național. Pe fundalul intensificării globalizării, apariției noilor riscuri și amenințări, se înaintea în prim-plan problema redefinirii conceptului de securitate națională.

Garantarea securității naționale s-a impus ca obiectiv major al activității oricărui stat atât în cadrul politicii interne, cât și în cadrul politicii externe, pentru asigurarea a însăși existenței acestuia. Garantarea securității naționale pentru Republica Moldova rămâne a fi mereu o problemă de distinctă actualitate. Tendințele secesioniste ale clasei politice separatiste ilegale din raioanele de est ale Republicii Moldova, procesul tranziției, reformele privind democratizarea, toate acestea vin pe un teren nepregătit întâmpinând în continuare dificultăți. Menținerea la un nivel satisfăcător a infrastructurii informaționale și întârzierea în realizarea ei la standardele impuse de dinamica globalizării, sunt pericole reale la adresa securității. Toate acestea impun abordarea cuprinzătoare a securității naționale, analiza caracterului multidimensional și interdependent al acesteia, pentru găsirea unor soluții teoretice și practice ce ar permite asigurarea securității naționale a Republicii Moldova. Republica Moldova - membru al comunității internaționale nu trebuie să devină doar consumatoare de securitate, ci nemijlocit producătoare a ei.

Printre problemele principale cu care se confruntă umanitatea se enumeră securitatea, inclusiv cea individuală, națională ori internațională, locul central fiind ocupat de securitatea națională. [11] În prezent s-au schimbat și condițiile social-politice, în care trebuie să fie soluționate sarcini noi principale în sistemul relațiilor internaționale, în general, și în sfera securității naționale, în particular. [12, p. 133] Dacă în trecut statele dispuneau de două domenii separate de activitate – securitatea internă și externă, care erau asigurate prin diferite metode, atunci la intersecția secolelor XX-XXI-lea acest hotar dispăre. Iar prezența securității internaționale va fi determinată nu de lipsa războaielor și conflictelor militare, nici de susținerea echilibrului militar-strategic, ci de capacitatea comunității mondiale de a prognoza și a realiza schimbările apărute, de a contracara noile riscuri și amenințări.

Tradițional, securitatea națională era concepută ca supraviețuirea fizică a statului, apărarea, păstrarea suveranității și integrității teritoriale, capacitatea de reacționare adecvată la oricare pericol extern, potențial sau real. În

condițiile procesului de globalizare constatăm că suveranitatea, puterea statală și teritorialitatea sunt complex interrelaționate, prin apariția de noi forme de organizare economică, politică atât la nivel regional, cât și global: corporații multinaționale, agenții internaționale, mișcări sociale transnaționale ce își ocupă rolul de actori internaționali alături de actorul tradițional - statul. [13, p. 144-157]

Societatea modernă este în plin proces de la globalizare a întregii sale activități, ultimul nu este lipsit de aspecte ce ridică, de cele mai multe ori, probleme și îngrijorare, între care un loc din ce în ce mai important îl ocupă problematica securității informaționale ca parte componentă a securității naționale, cu atât mai mult cu cât fenomenul terorismului a luat o amploare fără precedent, inclusiv terorismul informațional. Spațiul cibernetic, un aspect ce în contextul globalizării a căpătat o poziție de vârf, acest spațiu, în care circulă informațiile nu mai aparține statelor, ci este un bun universal. [14, p. 42] Orice atingere a acestei zone, invizibile de altfel, dar fără de care progresul nu mai poate fi de conceput, este o amenințare cu valențe universale. Spre deosebire de amenințările tradiționale, cele la adresa securității informațiilor, parte a securității naționale, se impun resurse mai puține și tehnici de contracarare mai ușor de ascuns și de disimulat. Acestea permit o rată de perfecționare și diversificare ridicată, dificil de urmărit și evaluat. [15, p. 42-43] Informația este vulnerabilă în toate fazele obținerii, stocării și difuzării ei. Această servitute poate fi compensată de programe coerente de asigurare a vitalității spațiului cibernetic.

Actualmente, interesele de securitate națională presupun cu aceeași stringență dominarea spectrului de informații, cum odinioară ocuparea terenului sau dominarea spațiului aerian erau primordiale în strategia militară. Extinderea utilizării TIC în aproape toate domeniile vieții, în mod deosebit în chestiuni ce țin de securitate și de secretele de stat, precum și conectarea calculatoarelor în rețele internaționale a făcut posibil ca infracțiunea comisă cu ajutorul sau prin intermediul acestora să fie mult mai diversă, mai periculoasă și mai prezentă la toate nivelurile. Grupurile care activează în domeniul crimei organizate, în organizații teroriste, profesioniști în spionajul economic și serviciile secrete din întreaga lume se folosesc deja de noile caracteristici ale acțiunilor criminale cibernetice. [16, p. 71-72]

În condițiile existenței internetului, teroriștii au posibilitatea de a lansa atacuri greu detectabile din orice punct al globului. Ei pot infecta sistemele informatice cu viruși complexi, care ar putea provoca disfuncționalități grave în sisteme. O altă categorie de activități teroriste desfășurate pe internet o reprezintă diseminarea mesajelor de ură și incitare la violență prin intermediul paginilor web. Calculatorul, ca instrument folosit pentru înfăptuirea actelor ilegale, este foarte puternic. El nu numai că facilitează comiterea acestora, dar pe lângă faptul că conferă infracțiunii un caracter devastator, mai face și extrem de dificilă identificarea autorului. Rețelele globale de sisteme informatice extind zona expusă infracțiunii, ce deseori depășește granițele naționale, fapt ce face ancheta, urmărirea judiciară și arestul mult mai dificile.

În cadrul Conferinței de la Madrid cu privire la securitatea sistemelor informaționale, directorul general al uneia dintre corporații a afirmat: „Tâlăriile înarmate, care au loc în lume, nu constituie nimic în comparație cu jefuirile electronice, cu ajutorul cărora miliarde de dolari se virează de pe un cont pe altul și dintr-o țară în alta... Specialistul în informatică este omul cu o minte foarte dezvoltată și dacă el se dovedește a fi stăpânit de o oarecare idee, el e capabil să săvârșească asemenea lucruri, care să fie demne cu adevărat de Machiavelli”. [17, p. 72] O preocupare majoră pentru orice stat trebuie să fie contracararea atacurilor cibernetice organizate, capabile să cauzeze o destabilizare critică a infrastructurii naționale, a economiei sau chiar a însăși securității naționale.

Contracararea unor astfel de atacuri necesită crearea și asigurarea funcționalității unor componente riguroase, atât la nivel legislativ, cât și transpunerea în practică a acestor măsuri. Necesitatea unor astfel de măsuri reiese din imperativele securității naționale, dacă se dorește reducerea vulnerabilităților și prevenirea sau diminuarea forței capacităților îndreptate împotriva infrastructurilor critice, este necesar controlul democratic, civil și conlucrarea diferitelor componente ale statului în acest sens, cum ar fi a guvernului cu societatea civilă, cu reprezentanții mediului de afaceri și inclusiv cu cei ai comunității științifice.

Globalizarea a devenit un fenomen în care securitatea capătă valențe noi. În contextul intensificării acesteia securitatea este o misiune strategică dificilă, care necesită coordonarea și concentrarea eforturilor întregii societăți, guvernele fiind nevoite să lucreze împreună la identificarea amenințărilor, a vulnerabilităților, precum și la stabilirea măsurilor ce se impun. Securitatea oricărei țări depinde de securitatea planetară, datorită interdependențelor crescânde, iar componenta esențială este spațiul cibernetic. [18, p. 530] Lumea de azi ne determină tot mai mult să ținem seama de faptul că nu putem să ne asigurăm securitatea, ca stare obligatorie pentru progres și prosperitate, fără de cel de lângă noi și nici într-un caz împotriva acestuia. Depindem tot mai mult unii de alții, avem nevoie de solidarități împărțite pentru a combate amenințările la adresa viitorului nostru.

BIBLIOGRAFIE

1. Vlădoiu N. Protecția informațiilor: De la concept la implementare. București: Tritonic, 2005, 208 p.
2. Troncotă C. Studii de securitate. Sibiu: Universitatea „Lucian Blaga”, Facultatea de Științe Politice, Relații Internaționale și Studii de Securitate, 2008, 216 p. <http://ro.scribd.com/doc/43446933/Studii-de-Securitate> (vizitat: 15.02.2012).
3. Vlădoiu N. Op. cit., p. 13.
4. Ibidem, p. 13-14.
5. Morgenthau H. J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, Fifth Edition. New York: Alfred A. Knopf, 1978. 736 p.
6. Aron R. War and Industrial Society. Oxford: University Press, 1958. 64 p.

7. Bull H. Societatea anarhică. Un studiu asupra ordinii în politica mondială. Chișinău: Știința, 1998, p. 316.
8. Goldstein J. S., Pevehouse J. C. Relații Internaționale. Iași: Polirom, 2008. 779 p.
9. Huntington S. Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale. București: Antet, 1998, 528 p.
10. Buzan B. Popoarele, statele și teama: o agendă pentru studii de securitate internațională în epoca de după războiul rece. București: Cartier, 2000, 387 p.
11. Eșanu C. Securitatea internațională: abordări analitice, extinderi conceptuale. În: Studii internaționale, viziuni din Moldova, Chișinău, 2007, nr. 3 (4), p. 131-136.
12. Ibidem, p. 133.
13. Albu N. Implicațiile globalizării asupra securității naționale. În: Studii internaționale, viziuni din Moldova, Chișinău, 2007, nr. 3 (4), p. 144-157.
14. Roceanu I., Buga I. Amenințări, riscuri și vulnerabilități la adresa informațiilor din sistemele de comunicații și informatice. În: Revista Forțelor Terestre. București, 2003, nr. 5-6, p. 42.
15. Ibidem, p. 42-43.
16. Bicherschi T. Problema securității informaționale în condițiile globalizării. În: Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale. Chișinău, 2007, nr. 1-2, p. 70- 76.
17. Ibidem. Op. cit., p. 72.
18. Galușca M. Securitatea informațiilor în rețeaua globală. În: Securitate și apărare în Uniunea Europeană. București: Universitatea Națională de Apărare "Carol I", 2008, p. 530- 535.

POZIȚIA STATELOR-MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE PRIVIND INTEGRAREA EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA

Mariana COȘCODAN,
masterandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The complex process of transformation of the Republic of Moldova in an european State, with a real prospect of accession to the European Union, requires the active involvement of national authorities, the whole of civil society, as well as obtaining external support from all EU Member States. External support is essential in the case of the Republic of Moldova, since only thus can be obtained support in the resolution of problems and can transfer users experience accumulated by the Eastern European States in the roadmap on the path of European integration.

Procesul complex de transformare a Republicii Moldova într-un stat european, cu o perspectivă reală de aderare la Uniunea Europeană, presupune implicarea activă atât a autorităților naționale, a întregii societăți civile, cât și obținerea suportului extern din partea tuturor statelor-membre ale UE. În acest context, unul dintre obiectivele de guvernare în cadrul politicii externe stipulat în „Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova: Integrare Europeană, Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014” este: „Intensificarea dialogului și cooperării cu statele-membre ale Uniunii Europene în vederea dinamizării reformelor politice, economice, sociale și juridice orientate spre alinierea la standardele europene, în vederea obținerii statutului de candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană”. [1, p.51]

Poziția statelor-membre ale UE privind integrarea europeană a Republicii Moldova este condiționată de un șir de aspecte, printre care:

- viziunea pe care o are statul în legătură cu necesitatea extinderilor ulterioare ale UE și însuși viitorul UE (euro-optimiști sau eurosceptici);
- interesele pe care le are statul la nivel regional;
- importanța care este acordată relațiilor de cooperare politică, economică, culturală cu Republica Moldova;
- conjunctura de interese datorată influențelor actorilor interesați din afara UE;
- capacitatea Republicii Moldova de a face față standardelor și criteriilor acceptate la nivelul UE;
- impactul pe care consideră că l-ar produce aderarea Republicii Moldova la UE asupra activității instituționale;
- avantajele sau dezavantajele posibile, condiționate de aderarea Republicii Moldova la UE.

O viziune de ansamblu privind atitudinea, modul de evaluare a perspectivelor europene și a rezultatelor înregistrate de Republica Moldova în procesul de asimilare și racordare la standardele europene, ne poate fi oferită de pozițiile oficiale exprimate de oficialii statelor-membre la întrunirile la diferite niveluri, acordurile separate încheiate cu acestea și suportul multilateral oferit.

Un partener de încredere pe calea integrării europene a Republicii Moldova este România, care contribuie intens la apropierea Republicii Moldova de modelul european. Din 2007, odată cu obținerea statutului de membru cu drepturi depline al Uniunii Europene, România dispune de căi eficiente de susținere a Republicii Moldova în eforturile de obținere a unui statut concret. Parteneriatul strategic dintre Republica Moldova și România are la bază „Declarația comună privind instituirea unui parteneriat strategic între România și Republica Moldova pentru integrarea europeană a Republicii Moldova” din 27 aprilie 2010.

Statul român participă activ la consolidarea cadrului instituțional din Republica Moldova susținând diverse proiecte (cum ar fi proiectul „Acordarea suportului informațional autorităților publice centrale de specialitate privind armonizarea legislației conform acquis-ului comunitar”, finanțat de către Ambasada Marii Britanii la Chișinău, la care România participă cu experți). Autoritățile române au alocat sume de peste 60 milioane euro programelor de cooperare transfrontalieră cu Republica Moldova și Ucraina pentru anii 2007- 2013. [2]

La începutul anului 2009, ministrul de externe al României, Teodor Baconschi, lansa la Bruxelles „Grupul informal de sprijin al acțiunii europene a Republicii Moldova”, deschis participării statelor-membre ale Uniunii care doresc să susțină reforma democratică și integrarea europeană a Republicii Moldova.

În iulie 2012, a avut loc prima reuniune a Comisiei Mixte Interguvernamentale pentru Integrare Europeană Republica Moldova - România. În cadrul reuniunii, părțile au discutat despre perspectivele extinderii și aprofundării cooperării bilaterale în domeniul integrării europene. Același deziderat a fost exprimat în cadrul celei de-a 6 reuniuni a Grupului pentru Acțiunea Europeană a Republicii Moldova din 25 iunie 2012 organizată și prezidată cu suportul părții române. Aceasta constituie o platformă eficientă de dialog cu privire la avansarea relațiilor dintre UE și Republica Moldova.

Germania este un partener important pentru Republica Moldova, în încercarea de a se apropia de Europa. Acest lucru se datorează sprijinului german acordat în procesul de negocieri pentru soluționarea conflictului transnistrean. Relațiile bilaterale sunt consolidate de un număr mare de vizite oficiale. Mai mulți miniștri din Moldova întreprind vizite regulate în Germania. Vizita Cancelarului german, Angela Merkel, la Chișinău, precum și vizitele oficialilor europeni de rang înalt denotă încrederea pe care aceștia o oferă Guvernului de la Chișinău, în speranța unor evoluții pozitive și menținerea cursului european de dezvoltare democratică, precum și implementarea cu succes a proceselor de reforme. Sprijinul Germaniei acordat Guvernului Republicii Moldova atât politic cât și practic (cooperare sectorială, dezvoltarea societății civile și expertizei independente) reprezintă un avantaj considerabil favorizând un mediu propice de valorificare a bunelor practici europene.

Din 1993 până în prezent, Germania a contribuit cu peste 40 de milioane de euro la promovarea și dezvoltarea economică durabilă, precum și susținerea țării în procesul de racordare la standardele europene a Republicii Moldova.

Germania este una dintre cei mai importanți parteneri comerciali occidentali ai Moldovei. În 2011, Germania s-a clasat pe locul al cincilea, atât ca importator, cât și în calitate de exportator. [3]

Un rol important în cadrul Uniunii Europene îl exercită Franța, astfel susținerea acesteia pentru Republica Moldova este benefică și necesară. În acest sens, au fost întreprinse o serie de inițiative, de exemplu, a fost creat Grupul de prietenie Franța-Moldova în cadrul căruia sunt organizate periodic întruniri consultative. În rezultatul unei inițiative de cooperare între oamenii de afaceri francezi și moldoveni a fost fondat Clubul de afaceri Franța-Moldova. Clubul are ca obiectiv participarea la promovarea și dezvoltarea investițiilor și a comerțului între aceste două țări.

Pentru a susține și a încuraja în continuare apropierea politică, economică și socială a vecinilor din est, Austria a decis stabilirea unui parteneriat: Parteneriatul Estic, care include țări precum Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina.

Republica Moldova este destinația principală a ajutoarelor austriece destinate țărilor din Europa de Est. Ca urmare a inițiativei austriece în aprilie 2007, este deschis un birou comun de solicitare a vizelor la Chișinău, care este în prezent folosit concomitent de către un șir de alte câteva state-membre. Aceasta este o contribuție importantă la contactele interumane la nivel regional. [4]

Relațiile dintre Grecia și Republica Moldova se bazează pe legături culturale seculare dintre cele două popoare și ele sunt marcate de un spirit de cooperare, prietenie și de încredere reciprocă. Grecia își manifestă interesul de a promova aceste relații bilaterale, în special, în domeniile economic și comercial. [5]

Totuși, conform datelor Biroului Național de Statistică, volumul comerțului exterior al Republicii Moldova cu Grecia a înregistrat în 2012 suma de 63,3 mln. dolari, iar exportul de mărfuri realizat în 2012 a înregistrat suma de 13,3 mln. dolari SUA (scădere cu 44,5 % față de anul 2011). Importul de mărfuri din Grecia efectuat în perioada de referință a însumat 50 mln. dolari SUA (descreștere cu 27,3 %). Aceste date indică o stagnare a relațiilor bilaterale atât politice, cât și comerciale.

Perspectiva de integrare europeană a Moldovei este susținută și de Italia, care recunoaște perspectiva de aderare a Moldovei la Uniunea Europeană în Acordul de asociere pe care aceasta îl poate semna în curând cu UE, a declarat Lamberto Dini, președinte al Comisiei pentru Afaceri Externe și Emigrație a Senatului italian. Așadar, relațiile politice și economice cu Italia cunosc un progres constant și semnificativ.

Letonia s-a declarat dispusă să contribuie la definitivarea perspectivelor de integrare a Moldovei în UE. Este relevantă experiența Letoniei în procesul de integrare în Uniunea Europeană. Asistența autorităților letone este acordată în diferite domenii, precum cel al administrației publice, managementului integrat al frontierei, energiei, apărării, educației și agriculturii. În Republica Moldova sunt înregistrate 21 de întreprinderi mixte moldo-letone.

Prim-ministrul leton, Valdis Dombrovskis, a asigurat de sprijinul ferm în demersul european al țării noastre, atât pe termen scurt – pregătirile către Summit-ul Parteneriatului Estic de la Vilnius, cât și în contextul Președinției letone la Consiliul UE în prima jumătate a anului 2015. [6]

În a doua jumătate a anului 2013, Lituania a preluat Președinția la Consiliul UE, în cadrul căreia se va acorda o atenție specială dezvoltării cooperării cu statele Parteneriatului Estic, în contextul aspirațiilor de integrare europeană ale acestor țări.

Luxemburg-ul, susține vectorul de integrare europeană al Republicii Moldova, precum și procesul de promovare și implementare a reformelor în țara noastră. De asemenea, Bronislaw Komorowski, președintele Poloniei, a menționat în repetate rânduri că „locul Republicii Moldova este alături de statele din vestul continentului european”.

La 5 februarie 2013, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, Marian Lupu, a avut o întrevedere cu Președintele Parlamentului Republicii Portugheze Assunção Esteves, care pledează pentru dezvoltarea dialogului bilateral prin contacte la nivel de Guvern și Parlament și a reiterat sprijinul țării sale pentru aspirațiile de integrare europeană ale Republicii Moldova.

Marea Britanie este mai rezervată în a face declarații referitoare la perspectiva europeană a Republicii Moldova. În presa britanică se vehiculează acuzații conform cărora România introduce cetățeni moldoveni pe ușa din spate pe piața muncii din vestul Europei prin acordarea cetățeniei române populației Republicii Moldova.

Republica Moldova face parte din topul celor 5 țări selectate în calitate de parteneri de cooperare ai Republicii Cehia. În acest an, țara noastră este cel mai mare beneficiar de asistență din partea Cehiei. Cehia are o mare experiență în ceea ce privește reformarea societății, economiei. Ministrul ceh de externe este cunoscut drept unul dintre cei mai mari susținători ai extinderii UE spre Balcanii de Vest și Moldova.

Autoritățile belgiene apreciază opțiunea de integrare europeană a Republicii Moldova. În continuare, este necesară asigurarea unei continuități în implementarea agendei de reforme europene a Republicii Moldova.

În octombrie 2011, a fost semnat Memorandumul de Înțelegere cu privire la cooperarea în domeniul integrării europene dintre Cipru și Republica Moldova. Totuși este necesar să se impulsioneze dialogul bilateral, Republica Moldova ar putea prelua din experiența Ciprului în domeniul armonizării legislative la acquis-ul UE.

În 2005 a fost înființat primul Grup parlamentar de prietenie Estonia – Moldova, Republica Moldova beneficiind de asistență în cadrul cooperării bilaterale și multilaterale.

Finlanda nu are propria ambasadă în Republica Moldova. Ambasadorul Finlandei pentru Republica Moldova este acreditat la București. Acest stat nu manifestă o susținere activă a intențiilor integraționiste ale Moldovei. Totodată, este binevenită stabilirea unui dialog constructiv cu Irlanda, întrucât aceasta deține pentru perioada ianuarie-iunie 2013 președinția Consiliului Europei.

Slovacia susține vocația europeană a Republicii Moldova, încurajând continuarea reformelor democratice și a deciziei deschiderii unei ambasade la Chișinău. Suedia consideră necesară participarea activă a Republicii Moldova în Parteneriatul Estic și stabilirea perspectivelor acestuia după Summit-ul de la Vilnius din luna noiembrie 2013.

Ungaria menține Republica Moldova în topul țărilor prioritare pentru asistență externă maghiară, acordată de Agenția Maghiară pentru Asistență și Dezvoltare Internațională, până în prezent au fost alocate pentru finanțarea proiectelor peste 200 mii de euro, a fost semnată Declarația Comună a Republicii Moldova și Republicii Ungaria privind cooperarea în domeniul integrării europene.

Evidențind pozițiile oficiale ale majorității statelor-membre ale UE în legătură cu integrarea europeană a Republicii Moldova, putem cataloga statele în 2 grupe distincte. Prima categorie de state reprezintă „Avocații Moldovei” sau „Prietenii Moldovei”, grup de țări din UE care susțin apropierea Republicii Moldova de Uniune și fac parte din Grupul Informal al „prietenilor Moldovei”. Grupul a fost creat la finele anului 2009 și aici se înscriu următoarele state europene: România, Germania, Italia, Letonia, Lituania, Suedia, Polonia, Slovacia, Estonia, Cipru, Cehia.

A doua categorie include statele neutre în legătură cu subiectul extinderii, acceptării de noi membri și recunoașterii compatibilității cu structurile UE a candidaturii unor potențiale state-candidate la aderare. În acest compartiment putem include țări precum Austria, Franța, Grecia, Portugalia, Marea Britanie, Belgia, Luxemburg-ul, Finlanda, Malta, Irlanda, Spania. Astfel, aceste state se abțin de la declarații privind promisiuni ale unor ulterioare extinderi.

Un alt aspect care ne permite formularea unei viziuni pe care o au statele-membre ale UE vizavi de perspectiva europeană a Moldovei este includerea sa în Parteneriatul Estic, în aceeași categorie cu state precum Armenia, Azerbaidjan, Belarusi, Georgia, Ucraina, ceea ce denotă că statele europene o califică drept un stat aflat în sfera de interese rusă, deci cu o perspectivă europeană incertă.

De asemenea, un grup de state europene nu dispun de ambasade în Moldova, ci au ambasade acreditate prin cumul. Astfel, RM nu are ambasade reciproce cu Luxemburg și Cipru. Malta, Olanda, Grecia, Estonia, Letonia au acreditat în Moldova, prin cumul, ambasadele din Kiev, iar Danemarca, Portugalia, Spania, Irlanda, Austria au acreditat în Moldova, de asemenea, prin cumul ambasadele din București. Sesizăm deci că Republica Moldova nu are ambasade în aproximativ jumătate din statele Uniunii Europene ceea ce denotă că este mult mai dificil de a se stabili un dialog politic continuu și eficient.

În aceste condiții, Republica Moldova a reușit să obțină simpatia și suportul multor state europene. Însă aceste

asigurări nu sunt suficiente, căci o viitoare aderare la UE necesită o pregătire minuțioasă și acordul unilateral al tuturor celor 27 state-membre. Ar fi o iluzie să credem că declarațiile oficialilor ar fi suficiente sau grație unor avocați externi, vom deveni membri ai UE, căci niciun partener extern nu este capabil să facă esențialul în locul nostru, principala muncă în contextul integrării europene urmează să se facă acasă. Instituțiile noastre trebuie să devină eficiente, să funcționeze după reguli și standarde europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Program de activitate al Guvernului RM „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014.”
2. [http://www.mfa.gov.md/cooperare-bilateral/ Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova](http://www.mfa.gov.md/cooperare-bilateral/MinisterulAfacerilorExterne%20%26%20IntegrăriiEuropenealRepubliciiMoldova) (vizitat la 1.05.13).
3. [http://www.mfa.gov.md/cooperare-bilateral/ Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova](http://www.mfa.gov.md/cooperare-bilateral/MinisterulAfacerilorExterne%20%26%20IntegrăriiEuropenealRepubliciiMoldova) (vizitat la 19.05.13).
4. <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy/europe/eastern-europe/moldova.html> The Austrian Foreign Ministry (vizitat la 19.05.13).
5. <http://www.mfa.gr/en/blog/greece-bilateral-relations/moldova/> Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs (vizitat la 19.05.13).
6. <http://www.mfa.gov.md/comunicate-presamoldova/494028/> Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova (vizitat la 19.05.13).

UNELE REFLECȚII PRIVIND REALIZAREA ȘI MECANISMELE DE REALIZARE A NORMELOR JURIDICE INTERNAȚIONALE ȘI RAPORTURILE JURIDICE INTERNAȚIONALE

Oleg BONTEA,

*doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova*

SUMMARY

International legal regulations function only when they are observed. To observe means that the participants of international relations comply with the rules established in international legal regulations.

The legal forms of observing international legal regulations are as follows: compliance, adherence, usage and application. As a result of international legal regulations observation, international legal relations arise, that is relations regulated by these regulations. The structure of the international legal relationships includes some subjects, a content and an object.

Normele juridice internaționale acționează numai atunci când acestea sunt realizate. Prin realizare se înțelege îndeplinirea de către participanții la relațiile internaționale a regulilor stabilite în normele juridice internaționale.

Formele juridice de realizare a normelor juridice internaționale sunt: respectarea, îndeplinirea, utilizarea și aplicarea.

Respectarea este un mijloc de acțiune a normelor-interdicții. Stabilind o interdicție de a săvârși genocidul (Convenția privind prevenirea și reprimarea crimei de genocid din 1948), normele juridice internaționale prescriu, totodată, subiecților să se abțină de la conduita respectivă.

Pe calea **îndeplinirii** se realizează cel mai des normele-obligații. În baza art. 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 1966, statele-părți la prezenta Convenție se angajează să asigure dreptul egal al bărbaților și al femeilor de a se bucura de toate drepturile civile și politice enunțate în prezentul Pact. [5, p.267]

Normele-competențe se realizează sub forma **utilizării**. De exemplu, art. 29 din Convenția CSI cu privire la drepturile și obligațiile fundamentale ale omului din 1995 stabilește dreptul cetățenilor de a participa la conducerea și administrarea afacerilor publice, direct sau prin reprezentanți liber aleși.

Aplicarea ca formă a aplicării normelor de drept internațional combină diferite acte comportamentale. În conformitate cu art. 1 al Convenției privind contractul de transport internațional de mărfuri din 1956, convenția se aplică oricărui contract de transport de mărfuri pe șosele, cu titlu oneros, cu vehicule, când locul primirii mărfii și locul prevăzut pentru eliberare, așa cum sunt indicate în contract, sunt situate în două țări diferite, dintre care, cel puțin, una este țara contractantă, independent de domiciliul și de naționalitatea participanților la contract. Această normă, pe de o parte, obligă statele și alți participanți ai relațiilor internaționale să se conducă de prevederile convenției, iar, pe de altă parte, oferă persoanelor fizice și persoanelor juridice dreptul de a utiliza prevederile sale în cazurile necesare. [1, p.18]

Punerea în aplicare a dreptului internațional prevede un mecanism juridic adecvat. Există mecanisme juridice internaționale și naționale pentru realizarea sau implementarea normelor.

Mecanismul juridic internațional de implementare reprezintă o totalitate de mijloace internaționale de asigurare a normelor dreptului internațional. El este constituit din:

- sistemul conferințelor, organizațiilor și organelor internaționale, precum și al altor structuri în competența cărora rezidă realizarea normelor internaționale. De exemplu, în conformitate cu Carta ONU, Consiliul de Securitate este în drept să aplice măsurile de asigurare a păcii și securității internaționale;

- un set de norme de drept internațional, care contribuie la punerea în aplicare a altor acorduri internaționale. Astfel, împreună cu acordul semnat între U.R.S.S. și S.U.A. privind eliminarea rachetelor lor de rază medie de acțiune din 1987, s-a adoptat un acord între U.R.S.S. și Belgia, Italia și alte țări privind inspecțiile în legătură cu acordul.

Mecanismul juridic național de implementare reprezintă un set de mijloace juridico-statale interne, menite să asigure punerea în aplicare a dreptului internațional, și anume:

- sistemul organelor de stat care participă la implementarea normelor juridice internaționale. Astfel, Parlamentul RM, ratificând un tratat internațional la care Republica Moldova este parte, asigură realizarea lui în cadrul raporturilor juridice interne;

- totalitatea normelor dreptului național care asigură realizarea efectivă în cadrul țării a normelor juridice internaționale.

Raporturile juridice internaționale. Ca rezultat al realizării normelor juridice internaționale, iau naștere raporturile juridice internaționale, adică relațiile reglementate de aceste norme.

Structura raportului juridic internațional este alcătuit din subiecte, conținut și obiect.

Prin *subiecte* ale raporturilor juridice se înțeleg participanții la raporturile juridice care au drepturi și obligații juridice subiective internaționale. Subiecte ale raporturilor juridice internaționale pot fi statele, națiunile care luptă pentru independență, organizațiile internaționale, entitățile cu caracter statal contestat, persoanele juridice (întreprinderile, organizațiile), persoanele fizice (cetățenii, străinii, apatrizii, bipatrizii), adică toate persoanele și entitățile a căror conduită este reglementată de normele dreptului internațional.

Conținutul raporturilor juridice este alcătuit din drepturile subiective internaționale și obligațiile juridice ale participanților.

Dreptul subiectiv este dreptul care aparține subiectului concret al raportului juridic internațional. Dreptul subiectiv este definit ca „o limită a conduitei posibile prescrisă titularului său de normele dreptului obiectiv” [2, p.267] (internațional) a cărei realizare depinde de voința subiectului raportului juridic.

Obligația juridică este „acea limită a conduitei necesare prescrisă de lege celui obligat care este asigurată prin acordarea celui îndrituit a posibilității de a cere de la persoana (subiectul - subl.n.) obligată executarea obligației.” [2, p.273] Dacă dreptul subiectiv poate să fie exercitat, atunci de la obligația juridică, participantul la raportul juridic nu se poate sustrage.

Dreptul subiectiv și obligația juridică sunt corelative: dreptului unuia dintre participanți îi corespunde obligația celuilalt.

Drepturile subiective și obligațiile juridice sunt îndreptate spre *obiectul raportului juridic*.

Obiecte ale raporturilor juridice internaționale pot fi bunuri ale lumii materiale (teritoriul, patrimoniu, drepturi nepatrimoniale etc.), bunuri nepatrimoniale (viața, sănătatea), conduita subiectelor raporturilor juridice (acțiune sau inacțiune), rezultatul activității subiectului (un eveniment care s-a produs, un bun produs etc.). [3, p.137]

Caracterizând raporturile juridice internaționale, trebuie să menționăm că raporturile juridice nu sunt posibile fără faptele juridice.

Faptele juridice în dreptul internațional sunt circumstanțe concrete de care dreptul internațional leagă apariția, modificarea sau stingerea raporturilor juridice internaționale. Faptele juridice, de regulă, sunt indicate în ipoteza normelor juridice internaționale.

În funcție de voința părților, faptele juridice în dreptul internațional (ca, de altfel, și în dreptul intern) se disting în evenimente și acțiuni. Evenimentele nu sunt legate de voința subiectelor raportului juridic (de exemplu, calamitățile naturale). Acțiunile sunt fapte juridice legate de voința subiectelor raportului juridic. Acțiunile pot fi licite și ilicite.

Raporturile juridice internaționale existente sunt foarte diverse:

În funcție de **destinația funcțională** a normelor juridice, pot fi distinse raporturi juridice *reglementatorii* și raporturi juridice internaționale *de constrângere*. [2, p.118] Raporturile juridice reglementatorii iau naștere în baza normelor juridice reglementatorii internaționale care stabilesc regulile de conduită subiectelor. Ele se formează în rezultatul conduitei licite a participanților la relațiile internaționale. Raporturile juridice de constrângere apar ca reacție a conduitei ilicite a subiectelor și sunt destinate pentru protejarea ordinii juridice internaționale și restabilirea drepturilor violate și sancționarea vinovatului.

Pot fi distinse și *raporturi juridice materiale și procesuale*. Raporturile juridice materiale stabilesc drepturi și obligații pentru subiecții raporturilor juridice. Raporturile juridice procesuale se nasc pe baza normelor juridice procesuale și fixează procedura realizării drepturilor și îndeplinirii obligațiilor, ordinea soluționării diferendului și examinarea cauzelor privind delictele.

În funcție de subiectele raportului juridic internațional se disting: *raporturi juridice interstatale* și *raporturi juridice neinterstatale*.

După formă se disting relații internaționale în sensul propriu-zis al cuvântului (adică raporturi în care drepturile și

obligățiile participanților lor sunt fixate în mod concret și clar) și *raporturi juridice-stări* (adică relațiile în care drepturile și obligațiile poartă un caracter general, de exemplu, starea de cetățenie).

După *criteriul continuității existenței în timp* pot fi distinse: raporturi juridice continue și temporare. Raporturile juridice continue se caracterizează printr-o continuitate în timp a exercitării de către părți a drepturilor și obligațiilor lor (de exemplu, încheierea de către părți a unui tratat fără termen, cum ar fi Convenția de la Geneva privind protecția victimelor de război (12 august 1949) [4, p. 47] Raporturile juridice temporare iau naștere în baza tratatelor cu termen și își încetează existența prin îndeplinirea de către părți a drepturilor și obligațiilor acestora (de exemplu, Tratatul pentru constituirea Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului, încheiat în 1949, a stabilit valabilitatea sa pe o perioadă de 50 de ani).

BIBLIOGRAFIE

1. Бирюков П. Н., *Международное право, Учебное пособие*, Москва: Изд. «Юрист», 1998, 416 pag.
2. Bontea O., *Problemele teoriei raporturilor juridice*, Chișinău: Centrul editorial al UASM, 2006, 300 pag.
3. Василенко В. А., *Основы теории международного права*. Киев, 1988, 288 pag.
4. Гавердовский А. С., *Имплементация норм международного права*. Киев, 1980, 318 pag.
5. Суворова В. Я. *Реализация норм международного права*. Екатеринбург, 1992, 254 pag.

CONTROVERSELE PARLAMENTARIZĂRII PROCESELOR EUROINTEGRAȚIONISTE ÎN MOLDOVA

Natalia COLESNIC,
doctorandă,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Since the parliaments are crucial element and backbone in democratic decision- and policy-making in any proper working representative democracy, one of the most remarkable constitutional and institutional developments in European integration is parliamentarization and greater empowerment of parliamentary actors in the integration process. As a mediating link between government and citizens how active is the parliament in enhancing democratic legitimacy of Moldova's European integration process? The paper has analysed the state of the art, controversies and difficulties the Moldovan Parliament faces in safeguarding responsible and responsive governance on Moldova's path to European integration.

Parlamentarizarea este una dintre cele mai remarcabile evoluții instituționale și constituționale în procesul de integrare europeană, care în ultimele decenii a făcut obiectul unor dezbateri și cercetări active în domeniu. Însă, în afară de influența sa pozitivă asupra restructurării instituțiilor interne ale statelor-membre, candidate și cele aspirante să adere la Uniunea Europeană, asupra unui șir cuprinzător de politici publice în aceste state, procesul de integrare europeană pare să prezinte și mari probleme pentru democrație, și anume - emanciparea executivelor naționale, prin ignorarea legislativelor naționale și crearea de noi oportunități pentru guverne să influențeze agenda internă. [2, p. 9] Fiind, pe bună dreptate, considerate instituții de control democratic, parlamentele au trecut în a doua jumătate a secolului al XX-lea printr-o diminuare evidentă a rolului lor. Această diminuare a condus la problema „deficitului democratic” în statele europene, [3, p. 360] care a devenit una dintre preocupările majore ale politicienilor, precum și ale cercetătorilor în știința politică, devenind una centrală în dezbaterile privind calitatea și viitorul democrației în Europa, și impactul integrării europene asupra parlamentelor naționale. În abordarea termenului de deficit democratic, literatura de specialitate s-a concentrat anume pe unele instrumente parlamentare în abordarea avantajelor pe care le obțin guvernele în procesul eurointegraționist, pe care cercetătorii l-au denumit „dominarea executivelor,” [4, p. 112] intensificându-se, astfel, dezbaterile privind lipsa de legitimitate democratică în acest proces. Problema legitimității democratice, alături de conceptul „deficitului democratic”, a generat și dezbaterile politice și academice pe marginea așa-numitei „deparlamentarizări,” [5, p. 492] care accentuează existența unui raport negativ între integrarea europeană și influența politică a parlamentelor naționale. Această stare de lucruri este caracteristică și în cazul Republicii Moldova.

Integrarea europeană, fiind obiectivul strategic pe care și l-a asumat Republica Moldova, reprezintă un proces complex, care presupune atât acțiuni diplomatice în exterior, dar mai cu seamă acțiuni și eforturi în interiorul țării, în special, de armonizare a legislației naționale cu cea comunitară, reformare a instituțiilor și consolidare a consensului național. Realizarea acestui obiectiv necesită o implicare plenară a autorităților și instituțiilor statului atât la nivel cen-

tral, cât și local, a partidelor politice, precum și a întregii societăți. Un rol deosebit în acest proces revine Parlamentului și Guvernului, o cooperare eficientă și echilibrată între aceste două puteri în stat fiind determinantă.

Luând în considerație faptul că parlamentul constituie unica instituție în care suveranitatea democratică a unui popor este instituționalizată și reprezintă cel mai proeminent loc în care poporul își formulează preferințele și ideile din punct de vedere politic, acesta devine un element-cheie în procesul de legitimitate politică a tuturor acțiunilor pe care le întreprinde guvernul în vederea realizării politicilor interne și externe în procesul eurointegraționist, menținându-l în albia voinței poporului.

În mai multe rapoarte elaborate de experții internaționali¹ se constată că Parlamentul are un rol destul de limitat în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova. Legislativul este puțin informat și consultat de Guvern, practic, nu participă la mecanismul de formulare a politicii statului în domeniul integrării europene. Guvernul este, în principiu, unica instituție care elaborează și negociază pozițiile Republicii Moldova cu UE și coordonează afacerile europene. Această stare de fapt ridică semne de întrebare, pe de o parte, cu privire la mandatul politic al executivului, iar pe de altă parte, cu privire la rolul de reprezentare al parlamentului. Or, relația parlament-guvern trebuie să se fundamenteze pe principii democratice general recunoscute, și anume: guvernul este responsabil în fața parlamentului, iar parlamentul asigură legitimitate democratică și control politic asupra activității guvernului. În același timp, cadrul legal actual este insuficient, acesta nu precizează rolul, mandatul, atribuțiile fiecărei instituții, mecanismele de cooperare, consultare și coordonare dintre parlament și guvern, nu asigură o implicare continuă și profundă a parlamentului în procesul de integrare europeană.

Parlamentul ar trebui să se implice mai activ în procesul de integrare europeană, prin parlamentarizarea comportamentului său care se referă nu numai la procesul legislativ și aproximarea legislației naționale la *acquis-ul comunitar*, ci și la competențele de control parlamentar, consolidarea autorității sale asupra executivului în realizarea reformelor interne și în cadrul negocierilor cu structurile europene.

Bineînțeles, integrarea europeană a Moldovei depinde de adoptarea legislației necesare pentru implementarea angajamentelor sale față de UE și armonizarea legislației Republicii Moldova la legislația comunitară. Pe când funcția legislativă a Parlamentului Republicii Moldova este destul de consolidată în ceea ce privește aducerea legislației naționale în concordanță cu *acquis-ul comunitar*, conform programului său legislativ, controlul parlamentar asupra activității guvernului în vederea promovării reformelor, consultarea și informarea Parlamentului pe marginea fiecărei runde de negocieri între UE și Republica Moldova, este una foarte slabă. Deși, conform Constituției, Parlamentul Republicii Moldova dispune de competențe de supraveghere și control, acesta rareori le folosește, motivul principal fiind că guvernul este compus din aceleași partide din care este formată majoritatea parlamentară. Prin urmare, parlamentarii au puține stimulente să controleze activitatea guvernului.

O mare parte a literaturii de specialitate [2, pp.7-23] acordă o atenție deosebită controlului parlamentar asupra executivului în procesul de integrare europeană, gestionării afacerilor privind deciziile cu relevanță în procesul euro-integraționist, precum și instituționalizării acestuia. Majoritatea statelor candidate și cele aspirante, la fel ca și noile state-membre ale UE în perioada de preaderare, au creat comisii parlamentare pentru integrare europeană și multe dintre ele au fost echipate cu resursele juridice necesare pentru examinarea politicilor implementate de guvernele lor. Acest lucru se observă și în cazul unor state aspirante, precum, de exemplu, Parlamentul Republicii Macedonia, având două comisii parlamentare care joacă un rol activ în chestiunile legate de integrarea în UE: Comisia pentru integrare europeană și Comisia pentru politică externă, sau Rada Supremă a Ucrainei, în care funcționează atât Comitetul pentru integrare europeană, cât și Comitetul pentru afaceri externe.

În cazul Republicii Moldova, organul parlamentar investit cu atribuții în afacerile europene este Comisia politică externă și integrare europeană. Deși le sunt atribuite funcțiile corespunzătoare, aceasta este lipsită de mecanismele de monitorizare a procesului de integrare europeană, care ar reglementa relația comisiei cu alte comisii parlamentare și structuri ale Parlamentului, cu autoritățile și instituțiile administrației publice. La fel, este slab reglementată modalitatea și procedura de prezentare în parlament a proiectelor de legi de transpunere a legislației comunitare, care deseori nu sunt însoțite de un tabel de concordanță (or, unul insuficient) și o declarație de compatibilitate cu legislația UE.

Evident, nu totul se reduce la sarcina de supraveghere în activitatea Parlamentului RM. O opțiune alternativă pentru sporirea rolului legislativului o constituie funcțiile de comunicare și *networking-ul* interparlamentar.

Așa-numita funcție comunicativă a parlamentelor oferă un spațiu pentru dezbaterile politice, parlamentul fiind, astfel, un for în cadrul căruia pot fi exprimate diverse preferințe, preocupări și viziuni, [6, p. 318] devenind un transmitător între activitățile guvernamentale și conștientizarea acestora de către cetățeni. În acest sens, parlamentele se află într-o poziție mai bună decât guvernele în efectuarea așa-numitului "*marketing politic*" al integrării europene, având un rol decisiv în formularea intereselor naționale pentru negocierile cu UE prin agregarea intereselor grupurilor sociale. [1, p. 425] Totodată, ele trebuie să comunice cu cetățenii despre procesul și rezultatele negocierilor cu Uniunea Europeană, fiind din oficiu instituția cea mai apropiată publicului larg. Această sarcină, la fel, s-a dovedit a fi una mai dificilă în cazul Moldovei, pentru că guvernul a monopolizat aproape complet sarcina de reprezentare a intereselor naționale și agregării acestora, ceea ce a condus la declinul interesului public în vectorul integrării europene, fapt demonstrat de ultimele sondaje de opinie. Prin urmare, europenizarea Republicii Moldova ar trebui să devină un proces național, ceea ce ar putea fi atins cu concursul și implicarea activă a societății civile și publicului larg, mai ales atunci când există cadrul de reglementare pentru cooperarea Parlamentului cu societatea civilă pus în aplicare din 2005.²

Crearea de rețele între parlament și actorii neguvernamentali sau cei internaționali constituie o altă funcție a legislativului, *networking-ul* interparlamentar, fiind anume acea funcție de socializare, care facilitează efectuarea

unui schimb de bune practici între parlamente și experți internaționali, de informare și consultare reciprocă. Această funcție, evident, necesită instituționalizarea, încheierea de acorduri, crearea de structuri bilaterale sau multilaterale. În acest sens, Parlamentul Republicii Moldova și-a adoptat o poziție activă prin instituirea comisiilor comune bilaterale cu parlamentele Poloniei și României, intensificând cooperarea pe filiera regională prin intermediul adunărilor parlamentare ale Parteneriatului Estic și Inițiativei Central-Europene, precum și conlucrarea cu Parlamentul European prin intermediul Comitetului parlamentar de cooperare UE-RM, fiind un for important pentru dialog și consolidarea înțelegerii reciproce pe dimensiunea parlamentară, care la fel este valorificat insuficient.

În concluzie se poate de constatat că, ținând cont de creșterea atitudinii apatice în rândurile cetățenilor față de perspectivele europene ale Republicii Moldova, controlul insuficient asupra activității executivului în realizarea dezideratului de integrare europeană, se impune necesitatea imperativă a parlamentarizării proceselor eurointegraționiste prin reglementarea relațiilor interne între parlament și guvern în conformitate cu perspectiva generală a influenței politice pe care primul își exercită asupra celui din urmă, consolidarea relației parlament-societate pentru sporirea legitimității democratice și a transparenței proceselor de integrare europeană în Moldova. Parlamentul ar trebui să devină mai receptiv la cerințele publicului larg în abordarea problemelor de interes public ca o precondiție pentru parlamentarizarea și democratizarea parcursului european al Republicii Moldova, astfel încât să aibă o influență veritabilă asupra acțiunilor executivului, obligându-l să raporteze, cel puțin, trimestrial privind realizările în procesul de integrare europeană. Totodată, ar fi binevenit ca parlamentul, posibil prin intermediul Comisiei politice externă și integrare europeană, să fie investit cu atribuția de a participa activ la negocierile RM-UE, prin delegarea reprezentanților în grupul de negociere, atribuind mai multă legitimitate mandatului politic al executivului în coordonarea politicilor statului în domeniul integrării europene.

NOTE

¹ A se vedea Rapoartele „Rolul Parlamentului în procesul de integrare europeană” (autor D. Ghimici, 2011), „Relațiile UE-Moldova: Rolul Parlamentului Republicii Moldova” (autor G. Ostrovskis, 2006), elaborate în cadrul proiectului PNUD „Susținerea Dezvoltării Parlamentului Republicii Moldova”.

² A se vedea Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, //Monitorul Oficial al Republicii Moldova 5-8/55, 13.01.2006.

BIBLIOGRAFIE

1. Ágh Attila, “The EU Accession and ECE Parliaments: A Hungarian Approach”, German Policy Studies, 2001, Vol.1, No.4, pp. 419-433.
2. Auel Katrin; Raunio, Tapio; Neyer, Jürgen; Lupato, Fabio Garcia; De Wilde, Pieter; Miklin, Eric; De Ruiter, Rik; Pol-lak, Johannes; Slominski, Peter; Navarro, Julien; Brouard, Sylvain, “National parliaments, Electorates and EU Affairs”, IHS Political Science Series No. 129, April 2012.
3. Chryssochoou Dimitris N. “Democracy and the European Polity”. In Michelle Cini. European Union politics (2nd ed.). Oxford University Press, 2007, pp. 359-374.
4. Chryssochoou Dimitris; Stavridis, Stelios; Tsinisizelis, Michael “European Democracy, Parliamentary Decline, and the Democratic Deficit in the European Union”, Journal of Legislative Studies, 1998, vol. 4, No. 3, Autumn, pp. 108-128.
5. Duina Francesco și Raunio, Tapio. “The open method of coordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?”, Journal of European Public Policy, 2007, vol. 14, No. 4, pp. 489-506.
6. Raunio Tapio “The Gate-keepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System”, Journal of European Integration, 2011, vol. 33, No. 3, pp. 303-321.

ATELIERUL NR.3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CONTRIBUȚII LA STUDIAREA FACTORILOR DE CONFIGURARE A CONSTITUȚIEI

Ion GUCEAC,
membru-corespondent,
Secretar Științific General al Academiei de Științe a Moldovei,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this article it is argued opportunity to highlight some general factors, conventionally defined as the historical and political roots of the constitution underlying the constitution as the supreme legal act legally. The influence of these different factors in each specific state, but as a whole they form the foundation on which modern constitution in view of all of man's participation in social life, in conjunction with the natural and social environment.

Se spune că societatea umană este "cel mai complex sistem, cea mai complicată și imprevizibilă entitate din câte există sau au putut fi imaginate de mintea omenească". Pentru ca viața în interiorul acestui sistem să decurgă în mod organizat și pentru a exclude efectele perturbatoare ale hazardului ca impuls originar, în viața societății se impune „restricționarea efectelor și acumulării acestora printr-o vastă și rațională activitate de normare, reglementare, legiferare...”

Astfel, orice comunitate de oameni organizată în stat este impusă să-și instituie o bază normativă care să reglementeze relațiile sociale, economice, politice, raporturile juridice și de altă natură, iar ideile și principiile normative să le sistematizeze într-o lege fundamentală - constituția statului respectiv.

Deși statul modern recunoaște unul sau câteva acte legislative fundamentale numite constituție, în fiecare stat aparte constituția a apărut în timpuri diferite și în diverse forme (de exemplu, Marea Britanie nu dispune de o constituție în sensul îngust, juridic, al cuvântului, Constituția Regatului Unit fiind formată din mai multe norme juridice cuprinse în *Statute law* (dreptul statutar), *Common law* (dreptul jurisprudențial) și *Conventional rules* (obiceiul constituțional). Dacă acestea instituie un sistem riguros de organe de stat cu funcții, consacră drepturi ale cetățenilor clar formulate, putem admite și existența unei constituții în această țară). În context, reiterăm viziunea conform căreia constituționalismul poate exista chiar și în lipsa unei constituții. [4] În dezvoltarea acestei idei accentuăm că conținutul reglementării constituționale a relațiilor sociale fundamentale este determinat, în primul rând, de tradiția multiseculară a principiilor politico-juridice. Privit din acest punct de vedere, constituționalismul reprezintă o stare de lucruri care poate exista și în lipsa unui act normativ de excepție, deoarece pentru edificarea unui regim constituțional este suficient ca „creația juridico-statală să fie raportată la principiile constituționalismului propuse de istorie.” [7]

Împărțim această opinie alături de unii reprezentanți ai doctrinei constituționale din Occident, care consideră că "istoria constituțională a unui stat începe cu momentul sau nașterea statului, cu finalizarea procesului de constituționalizare, cu finalizarea primului regim politic obiectiv," [6] fapt ce corespunde pe deplin realităților istorice naționale.

La originea constituției ca act legislativ cu forță juridică supremă se află o serie de factori generali, pe care îi vom defini convențional ca fiind rădăcini istorice și politice ale constituției. Influența acestor factori diferă în fiecare stat

concret, dar în ansamblu ea a clădit acel fundament pe care s-a format constituția modernă ținând cont de toate caracteristicile participării omului la viața socială, în corelație cu mediul natural și social. Ideea existenței unor factori care influențează procesul de formare a dreptului în general s-a conturat în perspectiva admiterii caracterului evolutiv al dreptului, al progresului juridic.

În viziunea lui Montesquieu, natura presupune relații invariabile și necesare de echitate (egalitate), așa că legile pozitive trebuie derivate din „natura lucrurilor”, și nu din comanda arbitrară a unui legislator. Tot el a elaborat cunoscuta teorie despre climă, din care reiese că clima caldă, temperată sau rece are o influență hotărâtoare asupra gândirii și comportamentului oamenilor și, în consecință, asupra principiilor care stau la baza diferitelor tipuri de societăți, adică (n. a.) și asupra conținutului constituției și altor legi. [10]

Autorul român Alexandru Văllimărescu descrie următorii factori de configurare a dreptului: factorul material (rasa, mediul, densitatea populației, starea economică etc.); factorul moral (credințele, religia, morala, marile curente de idei); oamenii superiori și hazardul. [1]

Profesorul Edmond Picard include în categoria factorilor de configurare a dreptului rasa (aceleași legi nu pot fi aplicate popoarelor ariene și celor mongole), mediul (clima, teritoriul, morala, starea economică și socială etc.); intruziunea străină; imitația (exemplul Turciei care a adoptat Codul civil elvețian); marii jurisconșulți (inteligența omului); atavismul juridic (obiectul implantat adânc, cum ar fi cazul Angliei); progenismul (adică germenii dreptului viitor); tehnica juridică: densitatea populației; acțiunea solidară a marilor forte sociale (influența elementelor religioase, artistic, economic, literar etc.).

Unii autori demonstrează existența unui fundament morfologic al dreptului, cum ar fi: factori geografici și demografici, factori economici, religioși, morali, psihologici. Într-o altă viziune, acești factori sunt clasificați în trei categorii: cadrul natural, cadrul social-politic și factorul uman. [11]

Conform ideii de „spirit general”, fiecare societate politică dobândește, pe parcursul istoriei, o structură mentală specifică, comună tuturor membrilor. Conform teoriei nominalizate, aceste caracteristici mentale comune nu sunt determinate doar de cauze de natură fizică, cum ar fi teritoriul și clima, dar și de cauzele morale, precum religia, legile, maximele guvernământului, pildele trecutului, moravurile, manierele.

Conform lui Toma de Aquino, toate legile, „de orice fel ar fi ele”, derivă din legea eternă, care este „planul înțelepciunii divine, care direcționează toate acțiunile și mișcările [creaturilor]”. În viziunea lui Russo, instituirea unei societăți cere oamenilor ceea ce numai cei mai înzestrați dintre ei posedă: o facultate de raționare foarte dezvoltată, iar pentru a face legi drepte, „oamenii trebuie să fie deja așa cum vor deveni abia ca rezultat al acestor legi”. Dacă raportăm afirmația lui Russo la factorii de configurare a constituției, constatăm că, într-adevăr, adoptarea acesteia se fundamentează pe principii de raționament puternic dezvoltate, mai ales atunci când este vorba de adoptarea constituției de o putere constituantă originară. În ce privește solicitarea ca oamenii să fie așa cum solicită constituția până la adoptarea acesteia, credem că nu este posibil, mai ales, în cazul constituțiilor acordate sau celor adoptate în rezultatul unor revoluții, lovitură de stat sau impuse din exterior.

Nu putem trece cu vederea în contextul factorilor de configurare a constituției o instituție a legisticii formale, cum este *politica legislativă* prin care urmează să înțelegem „un ansamblu de idealuri, scopuri, mijloace și instrumente menite să imaterializeze conceptual fapte sociale, să le impună o dinamică proprie, inclusiv prin intermediul normelor juridice.” [12]

Autorul francez Francois Geny a lansat, încă în anii 20 ai secolului precedent, ideea conform căreia activitatea de creație a dreptului, în general, iar în viziunea noastră și a constituției, oscilează între doi poli independenți: „dat”-ul și „construitul”. În opinia aceluiași autor „dat”-ul dreptului este constituit din patru elemente:

- „dat”-ul real, numit și pur natural, își găsește originea în condițiile fundamentale care stau la baza umanității. Aceste condiții pot fi de natură fizică sau morală (climă, sol, producție, constituție anatomică și psihologică a omului, aspirații morale, sentimente religioase etc.) sau de natură economică, politică sau socială.

În viziunea scriitorului francez, aceste relații nu generează nemijlocit norme juridice, dar conturează forma și conținutul acestora, creând, astfel, mediul necesar pentru nașterea normelor juridice. [5]

- „dat”-ul istoric reprezintă un „dat” natural consolidat de istorie;
- „dat”-ul rațional este o direcție fundamentală care asigură elaborarea și fundamentarea științifică a dreptului pozitiv. Acest „dat” constă din normele de conduită pe care rațiunea umană le selectează din natura omului și din conținutul relațiilor acestuia cu lumea înconjurătoare;

- „dat”-ul ideal reprezintă tendința de organizare a raporturilor juridice în felul dorit.

Generalizând, putem remarca faptul că constituția în calitatea sa de izvor fundamental de drept este și ea influențabilă unor factori de configurare a dreptului.

Unul din factorii în cauză este *factorul natural* care reprezintă condiția firească în care se dezvoltă ființa umană și este constituit din factori geografici, biologici, fiziologici și demografici, care influențează viața socială, dezvoltarea economică, dar și normele juridice, în general, și a celor constituționale, în special.

Este binecunoscut că natura influențează direct și nemijlocit viața și activitatea individului și aceasta nu poate

să nu se răsfrângă și asupra legii fundamentale a societății. Într-adevăr, anumite componente ale cadrului geografic impun adoptarea unor reglementări specifice, de exemplu, reglementări privind regimul juridic al mării teritoriale, regimul juridic al terenurilor agricole, al fondului forestier etc. În legătură cu aceasta, încă Montesquieu susținea că "legile trebuie să fie potrivite cu condițiile fizice ale țării; cu clima rece, caldă sau temperatura – cu calitatea solului, cu așezarea, cu îndeletnicirea sa." [13] Tot el afirma că locuitorii câmpurilor mănoase, prea ocupați, ca și comercianții, sunt mai indiferenți față de forma guvernării. Spre deosebire de aceștia, locuitorii unor zone muntoase sunt mai interesați de aceste probleme și mai dornici de guvernări moderate, mai energici, mai dispuși să lupte pentru ceea ce nu le oferă terenul. Pe aceeași poziție se plasează și Pascal, în opinia căruia „un meridian hotărâște asupra adevărului. Legile fundamentale se modifică. Hazlie justiție, pe care o limitează un râu sau un munte; adevăr dincoace de Pirinei, eroare dincolo.” [2]

Factorul demografic la fel influențează conținutul normativ al constituției în sensul promovării unor dispoziții care ar stimula creșterea natalității ori pentru instituirea unor forme de control al acesteia, legislative adecvate – fertilizarea in vitro, clonarea etc.

Conținutul constituției este influențat și de factorii politici, deoarece statul, reprezentat prin autoritățile publice centrale (Parlament, șeful statului, Guvern etc.), partidele politice, grupurile de presiune, au un important rol în evoluția constituției. Tot în acest cadru, nu trebuie neglijat nici factorul economic deoarece un anumit tip de organizare economică, influențând și normele constituționale existente într-un stat - atât din punct de vedere ideologic, cât și al reglementării diverselor probleme care țin de situația economică generală a unui stat. Astfel, politica exercitată de stat determină cadrul normativ existent la un moment dat în respectivul stat, bazele sale constituționale, modul de organizare și exercitare a puterii.

Generalizând, constatăm că constituția fiecărui stat aparte era ca și cum „suprapusă” pe această matrice, adaptând elementele preluate la dreptul, cerințele și viziunile noii societăți și ale noului stat.

Ca document al Epocii moderne Constituția s-a plămădit pe moștenirea culturală a omenirii. Ea nu a preluat în mod automat vechiul, ci a dezvoltat anume acele elemente care nu au reținut atenția generală a generațiilor precedente.

Pentru Platon și Aristotel, unitatea spirituală a tuturor cetățenilor o constituia orașul-stat grecesc (*polisul*), ideea statului însuși, și nu statutul unor cetățeni aparte, fără a mai vorbi de sclavi. În culmea dezvoltării democrației, orașul-stat Atena putea să expulzeze un cetățean liber din acest stat, fapt ce echivala cu condamnarea la moarte. Singurul lucru ce conta erau interesele întregului – ale statului. După părerea lui Aristotel, statul se situează îndată după zei, care ocupă cea mai înaltă situație. Prin natura sa statul precede oricărui om. [14]

Așadar, Constituția ca act legislativ fundamental al Epocii moderne nu a apărut pe loc viran. Geneza și dezvoltarea ei sunt determinate de câțiva factori, dintre care, în opinia noastră, cei mai importanți au fost: ordinea de drept în democrația antică; concepția dreptului natural; ideea suveranității poporului; valorile religioase; declarațiile politice ale sec. al XVIII-lea și din perioada ulterioară.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Văllimerescu. *Tratat de enciclopedia dreptului*, București, 1999, p. 281.
2. Apud Ion Dogaru, *Teoria generală a dreptului*, Craiova, 1998, p. 73.
3. D. Yoram. *Constituționalismul israelian în condițiile lipsei constituției*. În: Revista națională de drept, nr. 12, 2001.
4. FF. Geny. *Science et technique en droit prive positif*, Premiere partie, Recueeil Sirey, Paris, 1922, p. 96-97.
5. FF. Geny. *Science et technique en droit prive positif*, Second Partie, p. 371.
6. Marcel Prelot, Jean Boulouis. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Dalloz, Paris. 1980, p. 295.
7. K. B. Арановский. *Государственное право зарубежных стран*. Москва. Форум, 2000, p. 111.
8. *"dat"-ul dreptului presupune realitatea socială exterioară dreptului pozitiv care-i conferă acestuia substanțialitatea necesară existenței sale.
9. Anita Naschitz, *Teorie și tehnică în procesul de creare a dreptului*, ed. Academiei, 1969.
10. D. Boucher, P. Kelly. *Mari gânditori politici: de la Socrate până astăzi*, București, Editura ALL, 2008, p. 206.
11. G. Gurvich, *Elementes de sociologie juridique*, Paris, 1940, p. 248.
12. I. Vida. *Legistica formală: (introducere în tehnica și procedura legislativă): curs universitar*. București: Lumina Lex, 2006, p. 4.
13. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, București, 1964, p. 17.
14. Аристотель. *Сочинения*. Москва, 1984, Т. 4, p. 379.

EXIGENȚE ALE STATULUI DE DREPT ÎN HOTĂRÂREA NR. 4 A CURȚII CONSTITUȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA DIN 22 APRILIE 2013

Victor POPA,
doctor habilitat în drept,
profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova,
judecător al Curții Constituționale
a Republicii Moldova

SUMMARY

It is known that the rule of law requires harmonizing, balancing the relations of the two components within the meaning of the rule of law, ie its absolute supremacy in order to preserve the individual rights and freedoms. He appeared in the seventeenth and eighteenth centuries, in the revolutions in Western countries against feudal arbitrariness. In modern times the concept was revived following the totalitarian experiences of several European countries. By its characteristics, we see that, in fact, the rule of law is identified with liberal-democratic state. Anyway, is the most advanced stage of socio-political organization, validated by historical experience, which does not mean it's not perfect.

Este cunoscut faptul că statul de drept presupune armonizarea, echilibrarea raporturilor celor două componente, în sensul domniei legii, adică a supremației ei absolute în scopul preservării drepturilor și libertăților individuale. El a apărut în secolele XVII-XVIII, în cadrul revoluțiilor din țările occidentale îndreptate împotriva arbitrarului feudal. În epoca modernă conceptul a fost reactualizat, în urma experiențelor totalitare din mai multe țări europene. Prin trăsăturile sale, se observa că, de fapt, statul de drept se identifică cu statul liberal-democratic. Oricum, reprezintă stadiul cel mai avansat de organizare social-politică, validat de experiența istorică, ceea ce nu înseamnă că nu este perfectibil.

În ceea ce privește categoria „stat de drept”, în literatura de specialitate au fost elaborate câteva zeci de definiții ale ei, ceea ce este firesc dacă avem în vedere faptul că cel mai adesea este tratată în interdependență cu categoria de „democrație” căreia îi găsim alte câteva zeci de definiții. Jaques Chevallier definește „statul de drept” ca fiind „tipul de regim politic în care puterea statului se afla încadrată și limitată de către drept”. Conceptul statului de drept a fost elaborat în Europa continentală la sfârșitul secolului al XX-lea de către doctrina juridică germană, însăși expresia „stat de drept” – „Rechtsstaat” – apare pentru prima dată în terminologia juridică germană în secolul al XIX-lea, apoi în doctrina franceză – „Etat et droit”, pentru ca treptat să se generalizeze pe continent sub diferite terminologii proprii fiecărei limbi: „Estado de derecho” în spaniolă, „Stato di diritto” în italiană etc.

În opinia profesorului Tudor Drăganu, principiile statului de drept sunt următoarele:

- Principiul drepturilor și libertăților naturale ființei umane. Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului (1789) a preluat ideile de filozofie socială ale lui John Locke – adevărata „biblie a liberalismului și individualismului” – și a statuat în art. 2 că „scopul oricărei asociațiuni politice este păstrarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului”, iar în art. 16 a rezumat concepția despre statul de drept: „Orice societate în care granița drepturilor nu este asigurată și nici separația puterilor determinată, nu are constituție”.

- Principiul filozofic al drepturilor și libertăților naturale ale ființei umane înseamnă nu numai că ființa umană, în individualitatea sa, se naște purtându-le, ci și faptul că, de când există ființa umană, există drepturile și libertățile sale. Drepturile și libertățile inerente naturii umane sunt imprescriptibile de către stat, pe de o parte, iar pe de alta, sunt inalienabile de către cel care este titularul lor. Aceasta înseamnă că statul este limitat tocmai de ceea ce e natural în drept, de individul uman, subiectul unui sistem de drept fiind expresia sistemului dreptului, aceasta având și temeiul în condiția umană, pe coordonatele ei „*omni et soli*” aceleași.

Legislația Republicii Moldova prevede un șir de reglementări prin care Republica Moldova este declarată stat de drept și se încearcă implementarea exigențelor acestuia. Astfel, Constituția Republicii Moldova (M.O. al R.M. nr. 1/1, 1994) conține în Preambul prevederea: „...Considerând statul de drept, pacea civică, democrația, demnitatea Omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic valori supreme”.

Art. 1 al Constituției fixează dispoziția precum că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile sale, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Art. 7 din Constituție stabilește că Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă și nicio lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Prin Hotărârea nr. 28 din 5 martie 2013, Parlamentul și-a exprimat votul de neîncredere (moțiune de cenzură) pentru Guvernul Republicii Moldova condus de către Prim-ministrul Vladimir Filat. Neîncrederea față de Guvern a fost exprimată, în principal, în baza suspiciunilor de corupție, trafic de influență, abuz în serviciu.

La 8 martie 2013, Prim-ministrul Vladimir Filat a prezentat Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului. În aceeași zi, Președintele Nicolae Timofti a semnat Decretul nr. 534-VII, prin care a acceptat demisia Guvernului. Prin același Decret, șeful statului a dispus ca Guvernul demisionar să îndeplinească numai funcțiile de administrare a treburilor publice până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern. Prin Decretul nr. 584-VII din 10 aprilie 2013, Președintele Republicii Moldova l-a desemnat pe Vladimir Filat în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru și l-a autorizat să întocmească programul de activitate și lista Guvernului, prezentându-le Parlamentului spre examinare.

La Curtea Constituțională a fost depusă sesizarea fracțiunii Partidului Liberal prin care s-a cerut ca Curtea să explice dacă Prim-ministrul unui Guvern demis prin moțiune de cenzură, adoptată în urma neîncrederii acordate de Parlament pentru acuzații de corupție, depășire a atribuțiilor de serviciu și trafic de influență, este în drept să exercite în continuare mandatul de Prim-ministru până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern ori Președintele Republicii Moldova este obligat să desemneze prin decret un alt Prim-ministru interimar, din rândul membrilor Guvernului demisionat.

În Hotărârea adoptată, Curtea Constituțională a menționat că principiul statului de drept, menționat în preambulul Convenției Europene a Drepturilor Omului, este „un element al patrimoniului spiritual comun al statelor-membre ale Consiliului Europei” și se referă la Convenție în ansamblu. Acest principiu al statului de drept a fundamentat, în special, cerința stabilită de Curte de protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare ale puterii publice. De asemenea, „statul de drept” este consacrat într-o serie de instrumente internaționale cu privire la drepturile omului și în alte documente care stabilesc standardele în materie. Astfel, valorile statului de drept sunt consacrate în Preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului nr. 32/2005 privind democrația și statul de drept abordează elemente ale separației puterilor, supremației legii și egalității tuturor în fața legii. Acest document, *inter alia*:

- reamintește că interdependența dintre o democrație funcțională, instituțiile responsabile și puternice și statul de drept efectiv este esențială pentru un guvern legitim și eficient;
- reamintește faptul că democratizarea poate fi un proces fragil și că statul de drept și respectarea drepturilor omului sunt esențiale pentru stabilitatea societăților democratice;
- reamintește că statele sunt garanți ai democrației, ai drepturilor omului și ai statului de drept și poartă responsabilitatea pentru punerea lor în aplicare pe deplin;
- invită statele-membre să facă eforturi continue pentru consolidarea statului de drept și promovarea democrației prin: garantarea că nicio instituție sau persoană publică sau privată nu este mai presus de lege, asigurându-se că: toți agenții guvernamentali, indiferent de pozițiile lor, sunt imediat și pe deplin trași la răspundere pentru orice încălcare a legii pe care o comit; strategiile și măsurile anticorupție cuprinzătoare sunt în mod adecvat dezvoltate și aplicate pentru a menține independența și imparțialitatea sistemului judiciar, precum și pentru a asigura responsabilizarea membrilor sistemelor judiciar, legislativ și executiv.

Conceptul „statului de drept”, consacrat împreună cu democrația și drepturile omului în Preambulul Convenției Europene, reprezintă cei trei piloni ai Consiliului Europei, organizație internațională, al cărei membru este și Republica Moldova.

Uniunea Europeană, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și statele lor membre și-au exprimat, de asemenea, angajamentul față de principiile „statului de drept”, democrației și drepturilor omului. Astfel, în Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr. 7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE, statele participante la OSCE sunt invitate să-și onoreze obligațiile privind respectarea statului de drept, atât la nivel internațional, cât și național, inclusiv în toate aspectele legate de legislația lor, administrație și justiție. De asemenea, în același document, statele sunt încurajate să-și consolideze eforturile în vederea sporirii, *inter alia*, a responsabilității instituțiilor de stat și a persoanelor oficiale, a respectării statului de drept în administrația publică, precum și a rolului curților constituționale ca instrument pentru asigurarea respectării în toate instituțiile de stat a principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului.

În Uniunea Europeană, conceptul statului de drept este consacrat în Preambulul și articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, potrivit căruia: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, *statului de drept* și respectării drepturilor omului”. De asemenea, acest principiu apare ca o bază a acțiunii externe a Uniunii Europene, precum și în preambulul Cartei drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene.

Deși Republica Moldova nu este membru al Uniunii Europene, integrarea europeană a fost asumată ca prioritate

națională prin Programul de activitate al Guvernului „Integrarea europeană: libertate, democrație, bunăstare, 2011-2014” și deci Republica Moldova urmează să asimileze principiile și valorile fundamentale ale Uniunii Europene.

Exigențele statului de drept presupun asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrarului, accesul la justiție în fața instanțelor judecătorești independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii.

Curtea a relevat că lupta împotriva corupției a fost declarat obiectiv național prin diverse angajamente internaționale și documente naționale, precum Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015 (aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154/2011) și Planul de acțiuni pentru anii 2012 - 2013 pentru implementarea acesteia (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 12/2012), Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (aprobată prin Legea nr. 231/2011) și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia (aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6/2012), Legea nr. 90/2008 privind prevenirea și combaterea corupției, Strategia de consolidare instituțională a Centrului Național Anticorupție (aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 232/2012).

Curtea a reținut următoarele: corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, lupta împotriva corupției este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept.

Încrederea în instituții, în general, în personalități politice și publice semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane sau instituții să acționeze în beneficiul lor. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semenii) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit „încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății. Consolidarea încrederii în Parlament, Președinte și Guvern, ca instituții fundamentale ale statului ce simbolizează democrația, este în conexiune directă cu respectarea efectivă a principiului statului de drept.

În conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care se constată neîndeplinirea condiției, ignorarea acestor constatări și numirea/menținerea în funcții de conducere a unor persoane asupra cărora planează dubii privind integritatea reprezintă o sfidare a statului de drept. Or, statul de drept are valoare constituțională, iar această valoare trebuie respectată pe deplin.

În același context, articolul 56 din Constituție prevede că: „Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin.” Astfel, responsabilitatea reprezintă o valoare consacrată de Constituție. Curtea a reținut că răspunderea politică are la bază concepția statului de drept și democratic și se referă la răspunderea deținătorilor unui mandat politic. Prezumția de nevinovăție, prevăzută de articolul din Constituție ca principiu într-un proces penal, este inaplicabilă răspunderii politice.

Curtea statuează, cu titlu de principiu, că orice mandat politic trebuie să se bazeze pe încrederea cetățenilor și a reprezentanților acestora. Într-o democrație veritabilă, normalitatea constă în demisia imediată a persoanelor care și-au pierdut încrederea publică, fără a se ajunge la demitere.

În acest sens, Curtea a reținut, *mutatis mutandis*, raționând a contrario, că asemenea situații în care persoane înlăturate de la actul de guvernare pentru motive de corupție ar fi numite din nou în înalte funcții de conducere ale statului, la intervale scurte de timp, fără a fi demonstrată netemeinicia acuzațiilor care au determinat demiterea, sunt nu doar reprobabile, ci chiar inadmisibile. În acest context, este contrară principiilor statului de drept numirea în funcții de conducere a persoanelor asupra cărora planează dubii de integritate sau care au fost demise pentru motive de corupție.

Prin adoptarea moțiunii de cenzură, mandatul de încredere acordat de Parlament a încetat, iar Executivul a fost demis. Rezultă că mandatul de încredere are nu numai semnificația investirii, pe baza sa, a Executivului, dar și a necesității ca, pe toată durata misiunii sale, acesta să se bucure de sprijinul majorității parlamentare, prin votul căreia s-a format. Atunci când acest sprijin, și deci încrederea pe care o presupune, nu mai există, adoptarea moțiunii de cenzură creează posibilitatea ca, prin formarea unui nou Executiv, echilibrul dintre puterea legislativă și cea executivă să fie restabilit. Astfel, moțiunea de cenzură este instrumentul juridic prin care Parlamentul poate retrage încrederea acordată Executivului.

În lumina celor expuse, Curtea a relevat, cu valoare de principiu, că statul de drept nu este o ficțiune, care are doar natură declarativă. Funcționarea statului de drept trebuie să se manifeste prin acțiuni practice. Curtea a reținut că, în respectarea principiului constituțional al statului de drept și în considerarea interesului general al cetățenilor, este imperativă luarea măsurilor necesare pentru asigurarea aplicării rapide a suspendării sau demisionării miniștrilor și altor demnitari de rang înalt care fac obiectul unor dubii rezonabile în materie de integritate.

În argumentarea Hotărârii sale Curtea a pornit de la prezumția că Parlamentul, adoptând moțiunea de cenzură, a acționat cu un înalt grad de responsabilitate, caracteristic organului reprezentativ suprem al poporului. În același timp, este un fapt constatat că acuzațiile de corupție nu au condus nici la demisia, nici la inițiativa Prim-ministrului de suspendare/demitere din funcție a miniștrilor și altor demnitari vizați. Din contra, Curtea și întreaga societate au

asistat la tentative de obstrucționare a activității organelor de urmărire penală, precum solicitarea demisiei directorului Centrului Național Anticorupție sau impunerea interdicției de a asista la ședințele Guvernului.

În lumina celor enunțate mai sus, Curtea consideră că menținerea unui Prim-ministru demis pentru acte reprobabile constituie o sfidare a principiilor statului de drept și a principiilor referitoare la integritate și pune în pericol stabilitatea instituțiilor democratice. În opinia Curții, este inadmisibil ca o hotărâre a Parlamentului prin care s-a exprimat votul de neîncredere în privința unui Guvern în frunte cu Prim-ministrul său pentru acte de corupție să fie desconsiderată și ignorată, cel puțin, atât timp cât nu s-a adus proba contrarie și nu s-a dovedit netemeinicia suspiciunilor.

În vederea celor exprimate mai sus, Curtea reiterează, cu titlu de principiu, constatările Comisiei Europene, potrivit cărora este esențial pentru credibilitatea unui Guvern ca persoanele care îndeplinesc funcții ministeriale să se bucure de încrederea publicului, de exemplu, prin prezentarea demisiei atunci când există împotriva lor suspiciuni în materie de integritate.

Curtea a menționat că un Prim-ministru care a tolerat în componența Guvernului miniștri suspectați de corupție, în privința cărora a fost inițiată urmărirea penală, manifestă o sfidare a principiilor statului de drept și denotă o lipsă evidentă de integritate, devenind în acest mod *incompatibil* cu funcția deținută. Curtea a reiterat că menținerea în funcția de Prim-ministru a unei persoane care a condus un Guvern înlăturat de la actul de guvernare pentru suspiciuni de acte de corupție prejudiciază iremediabil funcția de control a Parlamentului în calitatea sa de organ suprem al puterii de stat.

Totodată, având în vedere faptul că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, menținerea în componența Guvernului a unor persoane în privința cărora există dubii serioase de integritate decredibilizează actul de guvernare în general, atât pe plan intern, cât și pe plan extern, și subminează capacitatea Guvernului de realizare a actului de guvernare și de dialog cu partenerii externi.

În final, în lumina celor expuse, Curtea a considerat că menținerea în funcție a unui Prim-ministru demisionat în urma exprimării votului de neîncredere pentru acte de corupție în cadrul Guvernului este contrară principiului statului de drept, consacrat de art. 1, alin. (3) din Constituție, precum și art. 101, alin. (2) din Constituție. Curtea a stabilit că articolele Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 534-VII din 8 martie 2013 aparent nu contravin reglementărilor art. 103, alin. (2) din Constituție. În același timp, lipsa unor dispoziții în Decretul nr. 534-VII din 8 martie 2013 referitoare la desemnarea Prim-ministrului interimar constituie o omisiune. Curtea constată că această omisiune a survenit ca rezultat al aplicării prevederilor articolului 103 alin. (2) din Constituție, fără a fi corelate cu prevederile articolelor 1, alin. (3) și 101, alin. (2). Având în vedere faptul că Decretul nr. 534 a fost emis până la interpretarea actuală a normelor constituționale în cauză, Curtea nu consideră necesară invalidarea Decretului pentru motivul omisiunii constatate. Astfel, pentru corectarea omisiunii date, Președintele urmează să desemneze un Prim-ministru interimar, în conformitate cu prevederile articolelor 1, alin. (3), 101, alin. (2) și 103, alin. (2) din Constituție, așa cum au fost interpretate de Curte în prezenta cauză. În partea ce ține de desemnarea Prim-ministrului interimar, Curtea a reținut că interimatul reprezintă o situație tranzitorie menită să asigure prompt continuitatea activității Guvernului la administrarea treburilor publice.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, în unanimitate, Curtea Constituțională a hotărât să *declare neconstituțional* Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru. În sensul articolelor 1, alin. (3), 101, alin. (2) și 103, alin. (2) din Constituție Curtea a stabilit că:

- Prim-ministrul unui Guvern demis prin moțiune de cenzură pentru suspiciuni de corupție se află în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile;
- în cazul demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură pentru suspiciuni de corupție, Președintele Republicii Moldova are obligația constituțională de a desemna un Prim-ministru interimar dintre membrii Guvernului, integritatea cărora nu a fost afectată.

BIBLIOGRAFIE

1. Statutul Consiliului Europei, semnat la Londra la 5 mai 1949 și ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 522 din 12 iulie 1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 041, 1995.
2. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-55/502, 1997.
3. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului nr. 32/2005 privind democrația și statul de drept.
4. Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1594 (2007) privind principiul statului de drept.

5. Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr.7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE.
6. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 158-XVI din 6 iulie 2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106/451, 2007.
7. Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 428 din 30 octombrie 2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 229/918, 2003.
8. Convenția civilă privind corupția, adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1999 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 542 din 19 decembrie 2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006/64, 2003.
9. Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept, CDLAD(2011) 003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, § 41.
10. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/1, 1994.
11. Hotărârea C.C. nr. 18 din 27 aprilie 1999 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 101 din Constituția Republicii Moldova.
12. Hotărârea C.C. nr. 16 din 24 aprilie 2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art.73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova.
13. Hotărârea C.C. nr.4 din 22 aprilie 2013 pentru controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr. 534-VII din 8 martie 2013 privind demisia Guvernului, în partea ce ține de menținerea în funcție a Prim-ministrului demis prin moțiune de cenzură (pentru suspiciuni de corupție) din data de 8 martie 2013 până la formarea noului guvern, și nr. 584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru.
14. Programul de activitate al Guvernului „Integrarea europeană: libertate, democrație, bunăstare, 2011-2014”.
15. Hotărârea Parlamentului nr. 28 din 5 martie 2013 privind votul de neîncredere (moțiune de cenzură) pentru Guvernul Republicii Moldova condus de către Prim-ministrul Vladimir Filat.
16. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 534-VII din 8 martie 2013 privind desemnarea Prim-ministrului interimar.
17. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 584-VII din 10 aprilie 2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru
18. Jacques Chevallier, L'Etat de droit Monchrestien, Paris, 1992.
19. Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice, 2 vol., București, 1998.

VALOAREA CULTURII JURIDICE ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Academia de Științe a Moldovei

Vitalie MAZUR,
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

La culture juridique d'une collectivité renvoie à l'ensemble des valeurs, des représentations, des discours, des techniques et des institutions relatives au droit, appréhendé du point de vue multiple de sa nature, de ses sources, de sa fonction et de sa mise en œuvre. La culture juridique peut être celle d'opérateurs spécialisés du droit, mais elle peut aussi recevoir l'acception plus large de conscience juridique populaire qui détermine la place du droit et du système juridique dans une société donnée.

Privită în ansamblu, cultura exprimă nivelul atins de omenire într-o etapă istorică a dezvoltării societății. [6, p. 59] Respectiv, cultura juridică reprezintă o varietate a culturii generale, constituită din valori spirituale și materiale proprii realității juridice.

Sub aspect conceptual, cultura juridică este definită în mod diferit. Majoritatea autorilor definesc cultura juridică

drept o cunoaștere și o înțelegere profundă a dreptului (a fenomenului juridic), executare conștientă înaltă a dispozițiilor lui, cerință internă și necesitatea de a-l înțelege.

Potrivit lui Gh. Avornic, cultura juridică reprezintă o varietate a culturii generale care constă în faptul de a poseda cunoștințe variate în domeniul dreptului ca o totalitate de valori materiale și spirituale ce se referă la realitatea juridică (fenomenul juridic). Prin aceasta, cultura juridică include doar ceea ce este progresist, valoros și prețios în fenomenele juridice și este înțeleasă ca un model de gândire și un standard de comportament. [1, p. 37]

O definiție similară propune și cercetătorul N. L. Granat [8, p. 188] care susține că cultura juridică reprezintă cunoașterea și înțelegerea dreptului, respectarea conștientă a prescripțiilor acestuia. Ea cuprinde o educație juridică, o conștiință juridică, aptitudini și deprinderi de folosire a dreptului, supunerea necondiționată a comportamentului uman cerințelor normelor juridice.

Cultura juridică își găsește expresia în cunoașterea de către cetățeni a bazelor reglementării juridice, în necesitatea transpunerii în viață a prevederilor normelor juridice, în înțelegerea de către fiecare om a responsabilității sociale, în intransigența față de infracțiuni și combaterea lor. [4, p. 462]

Cu mult mai profund interpretează acest concept profesorul V. V. Lazarev, [11, p. 155] care notează că cultura juridică presupune: un anumit nivel de gândire juridică și de percepere a realității juridice; calitatea proceselor de creare a dreptului și de realizare a lui; forme specifice de activitate juridică (controlul constituționalității legilor, activitatea organelor de ocrotire a ordinii de drept etc.); rezultate ale activității juridice materializate sub forma valorilor materiale și spirituale create de oameni (legile, practica judiciară, sistemul legislativ etc.).

În același timp, profesorul V. V. Lazarev atestă existența unei culturi juridice a societății, a grupului (colectivului) și a individului. [13, p. 439]

Cultura juridică individuală presupune instruirea juridică a individului, care include o înaltă conștiință juridică, posibilitatea și deprinderea de a folosi dreptul, de a-și supune comportamentul normelor juridice. În mod concret, putem susține că cultura juridică a fiecărui individ include [5, p. 10]: cunoașterea de către acesta a legislației în vigoare; înțelegerea corectă, respectarea, îndeplinirea, aplicarea și atitudinea intolerantă față de orice încălcare a legalității și legitimității acesteia.

Cultura juridică de grup sau colectivă presupune cointerесarea membrilor grupului, ai colectivului în rezultatele muncii în comun, în asigurarea unei înalte organizări și a ordinii de drept. În sfârșit, putem spune că o societate are cultură juridică dacă raporturile juridice în cadrul ei sunt reglementate și garantate de stat și respectate de toți subiecții de drept; dacă comportamentul social este subordonat normelor de drept, dacă actele normative în vigoare își realizează scopurile și sarcinile pentru care au fost elaborate și dacă în societate este recunoscută supremația legii. [2, p. 55-56]

Astfel, cultura juridică a societății presupune o anumită calitate a vieții juridice a acesteia, exprimată prin perfecțiunea actelor juridice, a acțiunii juridice, a activității de aplicare a dreptului, a conștiinței juridice și dezvoltării juridice a individului, nivelului libertății acestuia, existența și eficiența răspunderii reciproce dintre cetățean și stat, momente ce influențează pozitiv dezvoltarea socială și mențin înseși condițiile de existență a societății. [8, p. 188; 15, p. 331]

Ca nivel de dezvoltare specifică a individului, cultura juridică se exprimă mai întâi de toate în nivelul de pregătire a acestuia de a percepe ideile juridice și legile progresiste și civilizate, în capacitatea și abilitatea acestuia de a se folosi de drept, precum și în evaluarea propriilor cunoștințe juridice. În același timp, cultura juridică presupune un anumit nivel de activitate creativă a individului, în procesul căreia sunt căpătate și dezvoltate cunoștințele juridice, sunt formate aptitudini și deprinderi de utilizare a acestora. [14, p. 504]

Referindu-ne nemijlocit la conștiința juridică ca element al culturii juridice, precizăm că aceasta reprezintă un fenomen social și psihologic cu o structură complexă, care cuprinde elemente de natură rațională, efectivă și voluntivă. Numai dacă privim în complexitatea lor aceste trei elemente, putem înțelege rolul social al conștiinței juridice.

Conștiința juridică poate fi exprimată printr-o stare spirituală ce conține viziuni sociale, economice, politice, combinate cu cele de drept, adecvate nivelului de dezvoltare a societății umane privind dezvoltarea dreptului, perfectarea și adoptarea actelor juridice, dezvoltarea umană, protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului din diferite grupuri sociale, nivelul de garantare a acestora de către stat și societatea civilă.

Referitor la tipologia conștiinței juridice, în studiile de specialitate pot fi atestate două clasificări [13, p. 196; 7, p. 478]:

- în funcție de subiect, conștiința poate fi *individuală*, *colectivă* (sau *de grup*) și *societală* (la nivel de *societate*);
- în funcție de profunzimea reflectării realității juridice, de obicei, sunt atestate trei niveluri ale conștiinței juridice: *obișnuită* (*empirică*), *științifică* (*teoretică*) și *profesională*.

Conștiința *empirică* se formează în mod stihinic, sub influența unor condiții concrete de viață, a experienței personale și a învățării juridice, fiind caracteristică majorității populației.

Conștiința *teoretică* (științifică), spre deosebire de cea obișnuită, se formează în baza unor generalizări, cunoștințe și legități juridice profunde și complexe și a unor cercetări științifice ale realității social-juridice. Anume con-

știința științifică trebuie să servească sursă primară a activității normative și bază a perfecționării practicii judiciare.

Conștiința profesională este conștiința juridică a juriștilor. Esența și particularitățile conștiinței juridice a acestora se concretizează în conținutul ideologiei juridice și a psihologiei juridice, în sistemul cunoștințelor, reprezentărilor juridice proprii sferei profesionale date.

După cum susține dl profesor Gh. Avornic, [1, p. 36] conștiința juridică profesională are o însemnătate deosebită atât teoretică, cât și practică. Tocmai această calitate specifică a conștiinței profesionale a juriștilor face să existe o strânsă legătură între teorie și practică pentru a asigura eficacitatea influenței dreptului în reglementarea relațiilor sociale. Tot în procesul acestei activități profesionale sunt formate anumite deprinderi, obiceiuri, tradiții și chiar o gândire juridică, care mai apoi contribuie la formarea doctrinei juridice.

O serie de cercetători [12, p. 85-92; 13, p. 194-195; 1, p. 31-32] atestă, în funcție de structura conștiinței juridice, următoarele funcții ale acesteia: de cunoaștere, de apreciere și reglare.

Funcției de cunoaștere îi corespunde un anumit volum de cunoștințe ca rezultat al procesului de gândire, exprimate prin noțiunea de „pregătire juridică”.

În contextul dat, e necesar să diferențiem cunoștințele profesionale de cele obișnuite. Însă uneori nici juriștii nu cunosc toată materia normativă, cu atât mai mult ceilalți cetățeni. Dar nici nu este necesar să o cunoască. Este suficient ca indivizii să dispună de cunoștințe elementare în domeniul jurisprudenței pentru a se putea orienta în relațiile sociale diverse și un comportament conform cu prevederile legii. [1, p. 37]

Cunoscând realitatea juridică, cetățenii își formează și o anumită atitudine față de ea (funcția de apreciere a conștiinței juridice) prin procesele și stările psihice emoționale (sentimente, dispoziții, emoții, efecte, pasiuni).

În conținutul conștiinței juridice sunt atestate patru tipuri de atitudini: față de drept și legislație (principii, norme și instituții de drept); față de comportamentul celor din jur (criminalitate, criminali și infracțiuni); față de organele de ocrotire a dreptului (procuratură, instanțe judecătorești, justiție, avocatură); față de comportamentul propriu (autoaprecierea). [13, p. 194]

Latura practică a conștiinței care asigură realizarea intențiilor raționale ale individului este voința (funcția de reglare a comportamentului). Ea cuprinde: clarificarea cunoștințelor juridice; coordonarea internă a impulsurilor (inițiativelor) cu convingerile juridice și cu realitatea obiectivă care cuprinde sistemul normelor de drept în vigoare și a valorilor general acceptate; determinarea scopului, luarea hotărârii și, în sfârșit, realizarea hotărârii. [7, p. 477]

Pregătirea juridică a indivizilor nu se reduce doar la acumularea unui anumit volum de cunoștințe. Se poate dispune de cunoștințe, dar să nu se poată opera cu ele. De aceea, e important de a cunoaște și cum să fie utilizate acestea.

Așadar, conștiința juridică există „până”, „după” și „paralel” cu dreptul, ea este, în primul rând, izvorul acesteia, care reflectă necesitățile obiective ale dezvoltării societății, în al doilea rând, unul dintre mecanismele (instrumentele) necesare de realizare și transpunere în viață, în al treilea rând, un mijloc de apreciere a corespunderii comportamentului (activității) cu prescripțiile normelor de drept. [13, p. 195]

Fiind un izvor nemijlocit al dreptului, conștiința juridică își află expresia în actele normative, influențând procesul și rezultatul activității normative. Prin intermediul conștiinței juridice și datorită anume ei, legiuitorul, după cum afirma Hegel, „surprinde spiritul vremii sale” reflectându-l în actele normative.

Normele juridice, la rândul lor, influențează dezvoltarea conștiinței juridice a indivizilor, formarea unor reprezentări corecte despre principiile și normele de drept, raporturile juridice, răspundere. Conștiința juridică are un rol de reglementare și în procesul de realizare a dreptului, inclusiv în cel al soluționării litigiilor. Faptul că respectarea normelor juridice de cea mai mare parte a cetățenilor se realizează conștient, în baza convingerilor interioare, ne vorbește destul de relevant despre rolul regulativ al conștiinței juridice. Cu cât este mai înalt nivelul conștiinței juridice, cu atât mai pronunțat își manifestă acest rol de conformare a comportamentului uman prescripțiilor dreptului, cu atât mai stabile devin legalitatea și ordinea de drept.

Evaluarea rezultatelor activității și a fiecărei soluții în sfera juridică, de asemenea, se realizează cu ajutorul conștiinței juridice. Rezultatul evaluării (aprecierii) este recunoașterea comportamentului (activității) ca fiind legal sau ilegal. În așa mod, conștiința juridică este o parte componentă a activității normative și de realizare a dreptului, îndeplinind un rol de mecanism sau de instrument.

Astfel, cultura juridică a societății depinde, în primul rând, de nivelul de dezvoltare a conștiinței juridice a populației, adică de profunzimea însușirii unor asemenea fenomene ca valoarea drepturilor și libertăților omului, valoarea procedurii juridice la soluționarea litigiilor, căutarea compromisurilor etc., de gradul de informare juridică a populației, de atitudinea emoțională a acesteia față de lege, justiție, diferite organe de ocrotire a normelor de drept, mijloace și proceduri juridice, tendința cetățenilor de a respecta dispozițiile normelor juridice. [16, p. 20]

Din aceste considerente, cultura juridică este cu mult mai complexă, dat fiind faptul că în structura acesteia, de rând cu conștiința juridică, este cuprins și elementul comportamental, adică comportamentul juridic. [9, p. 45]

Pentru a evidenția valoarea culturii juridice în societate notăm că, în primul rând, cultura juridică este un criteriu al nivelului de dezvoltare a omului; în al doilea rând, este un tezaur al valorilor juridice acumulate de omenire pe

parcursul istoriei (de aceea atitudinea corespunzătoare față de cultura juridică este o condiție obligatorie pentru progresul social și o garanție a eforturilor de perfecționare a personalității); în al treilea rând, prin intermediul culturii juridice, are loc dezvoltarea statalității, ordinii, sistemului de drept și statului de drept. Respectiv, principala funcție a culturii juridice se reduce la păstrarea valorilor spirituale în domeniul juridic și transmiterea experienței juridice generațiilor viitoare, conchide cercetătorul T. Popovici. [5, p. 10]

Valoarea deosebită a culturii juridice pentru societate nu se limitează doar la sfera dreptului. Dezvoltarea culturii juridice la cetățeni condiționează și dezvoltarea culturii lor generale, conștientizarea și însușirea unor așa valori ca disciplina, organizarea, responsabilitatea, ordinea și dreptatea socială.

Respectiv, cultura juridică se află într-o corespundere directă cu nivelul (gradul) culturii generale dobândite de cetățean. Ea își îmbogățește conținutul cu valori generate de toate celelalte domenii ale culturii generale. Cu cât este mai mare gradul de cultură intelectuală, în mod necesar, trebuie să fie și cel al culturii juridice. [3, p. 33]

În baza celor consemnate, putem conchide că cultura juridică are o legătură directă cu democrația, politica, morală, cu edificarea statului de drept, cu formarea societății civile, cu viața cotidiană a omului. [10, p. 4] Ea se prezintă a fi un element indispensabil procesului de democratizare și modernizare a societății noastre.

În primul rând, ea este absolut necesară personalului aparatului de stat în sarcina căruia este pusă desfășurarea tuturor reformelor necesare pentru edificarea statului de drept. Datorită nivelului înalt de cultură juridică, guvernanții vor fi în stare să identifice corect necesitățile și tendințele progresiste ale societății noastre, să elaboreze politici coerente, în acest sens, și să le implementeze eficient în practică.

Vorbind nemijlocit de administrația publică, specificăm că de nivelul de cultură juridică al funcționarilor publici depinde în mod direct starea legalității din sistemul administrației publice, calitatea deciziilor administrative și eficiența practică a acestora. De asemenea, de cultura juridică depinde și responsabilitatea funcționarilor în exercitarea competențelor lor, disciplina și ordinea din cadrul autorităților administrative. Nu în ultimul rând, cultura juridică este principalul factor care condiționează și determină caracterul relațiilor dintre administrația publică și cetățeni. Cu cât administrația este mai deschisă, predispusă spre dialog, mai preocupată de calitatea procesului de administrare, cu atât se consolidează și încrederea, respectul cetățeanului față de guvernanți în ansamblu.

Desigur, cultura juridică este necesară și pentru membrii societății, cărora aceasta le va ajuta să conștientizeze semnificația reformelor realizate, necesitatea participării la desfășurarea acestora, oportunitatea însușirii valorilor general umane și a respectării lor intransigente, întru binele și bunăstarea fiecărui individ și ale întregii societăți. Numai datorită unei culturi juridice dezvoltate la majoritatea membrilor comunității noastre vom fi în stare, prin manifestarea unui activism social-juridic perseverent, să formăm și să dezvoltăm o adevărată societate civilă, fără de care este imposibilă edificarea statului de drept.

BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gh. *Conștiința juridică și cultura juridică, coraportul lor. Nihilismul juridic – categorii juridică*. În: „Cultura juridică și prevenirea corupției”, Materiale ale conferinței internaționale (1 noiembrie 2007, Chișinău). Chișinău, 2007 (Bons Offices SRL), p. 25-41.
2. Colin V. *Importanța culturii juridice în prevenirea săvârșirii infracțiunilor de corupție*. „Cultura juridică și prevenirea corupției”, Materiale ale conferinței internaționale (1 noiembrie 2007, Chișinău). Chișinău, 2007 (Bons Offices SRL), p. 52-56.
3. Costachi Gh. *Conținutul și valoarea culturii juridice într-un stat de drept*. În: Revista Institutului Național al Justiției nr.3, 2011, p. 29-34.
4. Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău, 2006, 520 p.
5. Popovici T. *Aspecte teoretice și practice ale culturii juridice în Republica Moldova*. În: Cultura juridică și prevenirea corupției”, Materiale ale conferinței internaționale (1 noiembrie 2007, Chișinău). Chișinău, 2007 (Bons Offices SRL), p. 11-25.
6. Postovan D. *Rolul culturii generale, în special al culturii juridice, în dezvoltarea societății*. „Cultura juridică și prevenirea corupției”, Materiale ale conferinței internaționale (1 noiembrie 2007, Chișinău). Chișinău, 2007 (Bons Offices SRL), p. 58-64.
7. Баранов П. П. *Правосознание и правовое воспитание*. În: Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993, p. 475-494.
8. Гранат Н. Л. *Правосознание и правовая культура*. În: Теория права и государства. Учебник (под ред. проф. В. В. Лазарева). Москва, 1996.
9. Злобин С. *Конституционные аспекты формирования правовой культуры в Республике Молдова в переходном периоде*. Chișinău: Tipografia AȘM, 2006, p. 45.
10. Костаки Г. *Роль правовой культуры в построении правового государства*. În: „Закон и жизнь”, 2005, nr. 9.
11. Лазарев В. В. *Правосознание и юридическая культура*. În: Общая теория права. Москва, 1993.
12. Лапаева В. В. *Конкретно-социологические исследования в праве*. Москва, 1987.

13. *Общая теория права и государства. Учебник.* Под редакцией В. В. Лазарева. 2-е издание. Москва: Юрист, 1996.
14. Сальников В. П. *Правовая культура.* În: Общая теория права. Курс лекций. Под общей редакцией профессора В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.
15. *Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов.* Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. Москва, 1997.
16. Тодыка Ю. Н. *Конституционные основы формирования правовой культуры.* Харьков: «РАЙДЕР», 2001.

NOI REALIZĂRI ȘTIINȚIFICE ÎN CRIMINALISTICĂ

Mihail GHEORGHÎĂ

doctor habilitat în drept, profesor universitar

SOMMAIRE

En tant que science autonome et pluridisciplinaire la Criminalistique a été l'une des premières sciences qui s'est développée en étroit lien et en dépendance du progrès réalisé dans les sphères de la connaissance des sciences techniques et socio humaines. Ce développement a été imposé tant par l'adaptation de méthodes et moyens déjà existants que par l'élaboration de nouvelles méthodes et moyens visant à assurer avec promptitude les nécessités de la lutte efficace et de la prévention des infractions.

Criminalistica, apărută ca o știință a investigării penale, a servit de la bun început un impuls de perfecționare reală și modernizare a actului de justiție. Prin introducerea în procesul de investigare și examinare a cauzelor anumitor metode și mijloace tehnico-științifice, inclusiv recomandări și procedee tactice de cercetare în scopul descoperirii și combaterii infracțiunilor, identificării și demascării făptuitorilor, aflării adevărului, ea, după merit, este recunoscută nu numai în societate, dar și în rândul infractorilor.

Criminalistica, în calitate sa de știință, estimează în permanență mecanismele (metodele și procedeele), consecințele, modalitățile săvârșirii infracțiunilor, mijloacele și șireturile utilizate de făptuitori, precum și subiecții infracțiunilor, obiectele atentatelor ilicite, modelează activitatea infracțională în general și în anumite domenii, elaborând, ca urmare, diverse teorii, teze generale, recomandări, mijloace tehnice, procedee tactice și metodici științifice particulare de depistare, fixare, examinare, documentare și valorificare a urmelor, probelor infracțiunilor, de descoperire și prevenire a acestora.

Caracterul științifico-aplicativ al criminalisticii, direcționarea sa funcțională la deservirea practicii descoperirii, cercetării și prevenirii infracțiunilor nici într-un fel nu diminuează criminalistica ca un cumul solid de cunoștințe teoretice, ca un sistem de teorii particulare din diverse domenii, de diferite gradații și niveluri, teze generale, metode, procedee și recomandări argumentate științific și bine verificate practic.

Deopotrivă cu teoriile bine dezvoltate, cum sunt metodologia criminalistică; teoria identificării criminalistice; teoria versiunilor criminalistice; teoria formării urmelor (traseologia criminalistică) etc., în criminalistica actuală sunt și mai puțin dezvoltate sau numai punctate teoriile, cum ar fi teoria diagnosticării criminalistice; caracteristicii criminalistice a infracțiunilor; tipologia criminalistică a infractorilor; situologia criminalistică etc. La elucidarea acestora și a multor altor probleme criminalistice se lucrează intens și cu succes în diferite țări și instituții. În rezultat, diverse probleme, teorii, concepte criminalistice se discută la conferințe, simpozioane naționale și internaționale, mese rotunde, seminare, apar și se susțin multiple teze de doctorat, monografii, publicații științifice.

În lumea modernă, când știința a devenit un producător al societății, fără de care este imposibil de a soluționa, practic, nicio modernă în domeniul tehnic, economic, social sau cultural, cu o deosebită gravitate și mândrie se pune întrebarea despre destinația, scopurile și sarcinile dezvoltării criminalisticii de mai departe, despre rolul său în activitatea practică a organelor speciale, de urmărire penală și judecătorești.¹

Aparută și dezvoltându-se ca știință, care contribuie cu cunoștințele sale teoretice și metodologice la descoperirea, cercetarea și prevenirea infracțiunilor, deci la stabilirea adevărului și efectuarea actului de justiție, criminalistica are ca obiecte de studiu două tipuri de activități umane: activitatea infracțională de pregătire, efectuare și tănuire a actelor criminale și a antipodul acesteia – activitățile de descoperire, investigare și examinare a cazurilor în instanța de judecată.² Respectiv, criminalistica studiază legitățile de formare a urmelor infracțiunilor (materiale și ideale), precum și modalitățile de depistare, fixare, ridicare și valorificare a acestora de către organele speciale, de urmărire

penală și judecătorești în scopul stabilirii adevărului și atragerii la răspundere penală a persoanelor vinovate. Deci criminalistica, în calitatea sa de știință, asigură necesitățile organelor practice. Aceste necesități în cunoștințe teoretice pentru descoperirea, cercetarea, examinarea și prevenirea infracțiunilor și constituie sarcina de bază a științei criminalistice.

Ca și alte științe, criminalistica se află în permanentă dezvoltare. De-a lungul istoriei sale, menționează dr. conf. Gh. Golubenco, structura sa a fost supusă de nenumărate ori unor revizui și modificări. La cele trei compartimente clasice (tehnica criminalistică, tactica criminalistică și metodică criminalistică), care au existat în această știință mai mult de 50 de ani, la începutul anilor 70 ai secolului trecut, la propunerea renumitului savant rus R. Belkin, și-a făcut apariția și al patrulea compartiment în fața celorlalte trei- teoria generală a criminalisticii sau introducerea în criminalistică. În acest compartiment, pe lângă problemele introductive (obiectul, sarcinile, sistemul, metodologia criminalisticii etc.) s-au propus istoria apariției și dezvoltării criminalisticii, precum și teoriile fundamentale ce au însemnatate pentru toate celelalte compartimente ale acestei științe.

Tactica criminalistică, ca un compartiment al științei criminalistice, legat organic de celelalte compartimente - teoria generală a criminalisticii, tehnica criminalistică și metodică criminalistică - reprezintă un sistem de teze teoretice și procedee generale argumentate științific, bazate pe dispozițiile legii procesual-penală și pe practica avansată în domeniu, aplicarea cărora are menirea să asigure eficacitatea activității organelor de urmărire penală în timpul soluționării sarcinilor trasate, ținând cont de particularitățile cazului penal și de alte situații concrete de anchetă.³

Tezele tactice generale, elaborate în cadrul tacticii criminalistice, constituie niște idei, recomandări cu caracter general, formulate științific concis,⁴ verificate și susținute de practica de cercetare a infracțiunilor, conform cărora trebuie să acționeze organele care luptă cu criminalitatea (organele speciale, organele de urmărire penală și instanțele de judecată) cu scopul de a asigura eficacitatea investigării, descoperirii și prevenirii infracțiunilor. Ele se referă atât la întreaga activitate a organelor de drept, la depistarea fenomenelor infracționale, identificarea făptuitorilor, victimelor și martorilor oculari, cât și la organizarea și efectuarea nemijlocită a acțiunilor de urmărire penală, prevăzute de legislația procesual-penală, în parte.

Realizarea eficientă a sarcinilor efectuării actului de justiție reclamă din partea organelor de drept nu numai respectarea strictă și fermă a normelor procesual-penale, dar și o înaltă măiestrie de tactică criminalistică, aplicarea cu pricepere a metodelor, mijloacelor, procedeele și recomandărilor fundamentate științific.

În conformitate cu sarcinile ce stau în fața organelor speciale și de urmărire penală, în activitatea lor se evidențiază, în primul rând, măsurile orientate spre depistarea și documentarea infracțiunilor, identificarea persoanelor implicate în acestea, obținerea pe parcursul cercetărilor a datelor, probelor ce țin de fapta ilicită comisă sau care se află în curs de pregătire, vinovăția făptuitorilor și alte circumstanțe, ce au importanță pentru soluționarea corectă a cauzei. În al doilea rând, scopul fiecărei cercetări constă în stabilirea adevărului și luarea măsurilor necesare de răspundere pentru fapta infracțională săvârșită. Succesul acestei activități poate fi atins numai atunci când organele respective se conduc de anumite teze, principii, procedee științifice generale, precum și de recomandările tactice concrete de efectuare a acțiunilor de urmărire penală, prevăzute în legislația procesual-penală.

În ultima perioadă de timp savanții criminaliști din mai multe țări (Belarusi, Republica Moldova, Rusia, Ucraina etc.) au perfectat și au desfășurat unele probleme tactice cunoscute anterior, au elaborat și au propus altele noi în formă de categorii, teorii, principii și recomandări științifice, care se încadrează în compartimentul tacticii criminalistice și au menirea să asigure eficacitatea organizării și efectuării urmăririi penale, precum și examinarea cauzelor în instanțele de judecată. Astfel de realizări noi pot fi numite: categoriile de bază ale tacticii criminalistice, principiile specifice tacticii criminalistice, situațiile de urmărire penală sau situația criminalistică, organizarea urmăririi penale, interacțiunea în procesul urmăririi penale etc. Aceste probleme se referă la prima parte a tacticii criminalistice - la tezele sale generale și împreună cu teoria versiunilor criminalistice, planificarea cercetării deja sunt incluse în manualele respective, elaborate în ultimii ani.

În a doua parte a tacticii criminalistice au apărut următoarele realizări științifice noi: tactica verificării declarațiilor la locul infracțiunii, tactica interceptării și înregistrării comunicărilor, tactica experimentului în procedura de urmărire penală, formele și tactica utilizării cunoștințelor speciale la cercetarea cauzelor penale etc.

Referindu-ne la tezele generale ale tacticii criminalistice, în primul rând, putem constata că acestea au fost suplimentate cu noi categorii ale tacticii și la moment sistemul de categorii include: decizia tactică, recomandarea tactică, procedeul tactic, operațiunea tactică și combinația tactică.

Decizia tactică este definită drept o concluzie a ofițerului de urmărire penală, procurorului bazată pe situația concretă de urmărire penală cu privire la utilitatea și oportunitatea efectuării anumitor procedee, operații, combinații tactice în scopul obținerii unor probe pe cauza cercetată.

Recomandarea tactică este o prevedere argumentată științific și motivată de practica de urmărire penală, care poate fi aplicată în funcție de situația creată și de modul de comportare a persoanelor implicate în procesul penal.

Procedeul tactic presupune o recomandare argumentată științific cu privire la ordinea și modul de acțiune a

organului de urmărire penală la soluționarea anumitor probleme, realizarea unor acțiuni concrete de anchetare în scopul asigurării eficacității lor cuvenite, luând în considerație particularitățile cazului și ale situației de urmărire penală. Spre deosebire de procedeele tehnico-criminalistice, care stabilesc ordinea și modul de efectuare a acțiunilor în timpul lucrului cu diverse obiecte materiale, mijloace tehnice, procedeele tactice conțin recomandări vizând acțiunile în relațiile dintre oamenii-participanți la procesul de cercetare a cazului infracțional.

Operațiunea (operația) tactică reprezintă un sistem (complex) de decizii și procedee tactice, care se efectuează pe cauza cercetată într-un anumit moment în baza situațiilor formate de urmărire penală cu scopul soluționării sarcinilor trasate ale organelor de urmărire penală (identificarea, reținerea infractorului, efectuarea percheziției la domiciliu, serviciu, ascultarea bănuțului, învinutului, victimei, martorilor oculari etc.).

Combinăția tactică este o îmbinare a procedeelelor și operațiunilor tactice, realizate într-o durată de timp în cadrul cercetării unei cauze, cu scopul clarificării unor circumstanțe concrete ale infracțiunii comise, identificării complicilor făptuitorului, stabilirii locurilor tănuirii corpurilor delictu sau a infractorilor, care se eschivează de la urmărirea penală.

Investigarea criminalistică a fiecărui caz ilicit, după cum cunoaștem, se desfășoară în anumite condiții reale, într-un anumit timp, loc, de către anumite forțe. Această activitate se soldează cu constatarea anumitor date probatorii, deseori este condiționată de unele procese ale vieții și activității umane, precum și de către comportamentul persoanelor implicate în actul infracțional sau în cercetarea acestuia (bănuț, învinut, victimă, martor, ofițer de urmărire penală, procuror, lucrător operativ, specialist, expert etc.) și, de asemenea, de unele influențe ale indivizilor interesați în rezultatul negativ al cercetării, despre care, uneori, organul de urmărire penală poate nici să nu știe. Acest sistem complicat de relații și activități, în care se desfășoară investigația cazului infracțional, în ansamblu constituie o anumită situație denumită în tactica criminalistică ca situație de urmărire penală.

Situația de urmărire penală este o stare de fapt (lucruri) ce caracterizează procesul de investigare a cauzei penale concrete, reflectă indiciile cantitative și calitative ale acestei activități la o etapă sau alta. În opinia noastră, această categorie este foarte flexibilă și se poate schimba de nenumărate ori pe zi, în funcție de probele acumulate, condițiile în care activează ofițerul de urmărire penală, procurorul, calitățile acestuia, poziția și comportamentul bănuțului, învinutului sau altor persoane etc.

Evidențierea situațiilor tipice de urmărire penală, care se formează la momentul depistării infracțiunilor, permite relevarea căilor și direcțiilor tipice de organizare și efectuare a activității de urmărire penală, determinarea algoritmului respectiv al investigației de la bun început, aranjarea interacțiunii în cazurile necesare cu organele speciale în scopul identificării și reținerii făptuitorilor.

Drept situații tipice de urmărire penală la momentul depistării infracțiunilor pot fi numite următoarele:

- constatarea faptei infracționale când făptuitorul este identificat și reținut;
- constatarea faptei infracționale când făptuitorul este cunoscut, dar el se eschivează de la răspunderea penală;
- constatarea faptei infracționale când făptuitorul nu este identificat.

Părțile componente, care constituie situația de urmărire penală, apar și există în limitele procesului de urmărire penală. Ele își găsesc reflectare în actele de procedură penală (proces-verbale, ordonanțe), materialele de investigație operativă, în probele scrise și cele de alt gen, redând relațiile reciproce dintre persoane, obiecte, lucruri, fenomene, proprietăți și manifestări. Luate împreună, părțile componente condiționează individualitatea situației de urmărire penală, apreciază rolul său în desfășurarea cercetării cazului, determină modul de activitate a ofițerului de urmărire penală, procuror în situația concretă.⁵

Asupra formării situației de urmărire penală influențează două categorii de factori: obiectivi și subiectivi. Anume de acești factori trebuie să se țină cont la determinarea direcției de cercetare a cauzei, organizarea investigațiilor de către o persoană sau un grup de persoane (anchetatori), efectuarea acțiunilor concrete de urmărire penală.

Toate situațiile de urmărire penală, care se formează pe parcursul cercetării unei cauze penale pot fi clasificate:

- a) după timpul apariției - situații inițiale (primare), ulterioare și finale;
- b) după condițiile create - situații favorabile și nefavorabile;
- c) după volumul datelor analizate - situații generale și particulare;
- d) după scopul și interesele părților - situații de conflict și fără de conflict.

Apreciind situația de urmărire penală la justa ei valoare ca un cumal, complex de condiții, circumstanțe reale în care activează organul de urmărire penală, și un volum de date probatorii, acumulate la un anumit moment al cercetării, putem menționa cu certitudine rolul său indispensabil în determinarea anumitei ordini și mod de activitate criminalistică. Anume din acest ansamblu de date factologice, ce se referă la circumstanțele evenimentului infracțional, apar versiunile criminalistice, care servesc ca metodă de cunoaștere a realității și stabilirii adevărului.

De asemenea, o nouă realizare științifică este dezvăluirea problemei interacțiunii în procesul urmăririi penale, determinarea esenței, formelor și etapelor acesteia.

Se știe bine, că în procesul investigării infracțiunilor, deseori apare necesitatea și ofițerul de urmărire penală, procurorul recurg la ajutorul altor subdiviziuni ale organelor de interne, securității, reprezentanților diferitelor de-

partamente, ministere etc. pentru a stabili și instrumenta anumite probe. Aceste organe nu se află în subordine unul altuia și drept bază juridică a interacțiunii servesc prevederile legislației procesual-penale, legea despre poliție, precum și actele normative departamentale.

În corespundere cu practica deja stabilită, interacțiunea poate fi efectuată până la pornirea urmăririi penale, în timpul cercetării cauzei și după trimiterea dosarului în instanța de judecată. La toate aceste trei etape interacțiunea poate fi numită de natură administrativă, când ea se bazează pe actele normative departamentale, și de natură procesuală, când activitatea în comun a câtorva reprezentanți ai organelor speciale și de drept se bazează pe legea de procedură penală, legea despre poliție sau procuratură.

A interacționa înseamnă a conlucra, a activa în comun la soluționarea aceleiași probleme, însă în strictă corespundere cu funcțiile și delimitările de rigoare.

Interacțiunea în plan teoretic reprezintă o activitate bazată pe lege sau pe acte normative departamentale, coordonată prin scopul, locul și timpul efectuării acțiunilor organelor speciale și de urmărire penală, independente sub aspect administrativ unele de altele, precum și ale reprezentanților altor organizații. Această activitate se exprimă în îmbinarea rațională a mijloacelor și metodelor ce pot servi unui rezultat comun - realizării sarcinii de depistare, cercetare calitativă, descoperirii și prevenirii infracțiunilor.

Scopurile principale ale interacțiunii organului de urmărire penală cu subdiviziunile (serviciile) operative, diverse ministere și departamente sunt:

- efectuarea acțiunilor comune în vederea cercetării multilaterale și operative, depline și obiective a infracțiunilor comise, precum și identificarea și reținerea infractorilor;
- prevenirea și curmarea infracțiunilor, demascarea la timp a persoanelor implicate în săvârșirea acțiunilor ilicite și tragerea lor la răspundere penală;
- restabilirea onoarei, demnității cetățenilor, a altor drepturi încălcate în urma infracțiunii;
- asigurarea compensării prejudiciului material, cauzat de infracțiune.

Numai buna organizare a cercetării cauzei și interacțiunea cuvenită a ofițerului de urmărire penală cu subdiviziunile operative și tehnice ale organelor speciale, cu diverse ministere și departamente pot conduce la rezultate, la descoperirea infracțiunilor grave, complicate și cu un mare volum de fapte prejudiciabile.

Noile abordări teoretice în criminalistică, vizate mai sus, au menirea de a contribui la lupta cu fenomenul criminalității și a face activitatea organelor de urmărire penală și speciale mai efektivă, mai rezultativă.

NOTE

1. Notă: În Republica Moldova sistemul organelor de drept nu coincide cu cel din România. Organele de urmărire penală nu sunt incluse în organele judiciare.
2. Белкин Р. С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Москва, 1987, с. 143.
3. Mihail Gheorghită. Tezele generale ale tacticii criminalistice. Chișinău. Ed. ARC, 2004, p. 8. Simion Gh. Doraș. Criminalistica. Vol. II. Elemente de tactică. Chișinău, 1999, p. 4.
4. Dicționar Enciclopedic. Chișinău, Cartier, 2001, p. 958.
5. Mihail Gheorghită. Op. cit., p. 36.

GARANȚII CONSTITUȚIONALE ALE DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI

Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The protection of human rights and liberties is the main goal of the modern state. In order to insure the constitutional rights of the citizens, the state creates a complex system which includes means of supervision and control over the legal behavior of the subjects of law in order to trace the cases of violations of the law, measures of legal protection, procedural ways of protecting human rights, as well as empowers different authorities and state institutions with the responsibility of assuring and protecting fundamental human rights and liberties.

Problematika drepturilor omului constituie una din temele centrale ale vieții politice, ocupând un rol proeminent în debaterile opiniei publice, în cadrul multor organizații și reuniuni internaționale.

Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului constituie o funcție esențială a statului. În scopul apărării drepturilor constituționale ale cetățenilor, statul creează un sistem complex ce include atât măsuri de supraveghere și control asupra comportamentului legal al subiecților de drept pentru a depista cazurile de încălcare a dreptului; măsuri de apărare juridică; forme procesuale de protecție a dreptului, cât și abilitază diferite autorități de stat și instituții cu atribuții de garantare și apărare a drepturilor și libertăților fundamentale. Realizarea funcției de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale constituie o necesitate obiectivă și o obligație ce reies din semnarea și ratificarea actelor normative internaționale din domeniul dat.

Preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului proclamă: „Recunoașterea demnității inerente a tuturor membrilor familiei umane și a drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul justiției, libertății și păcii în lume.” [2] Statutul Consiliului Europei enunță în art. 3: „Orice membru al Consiliului Europei recunoaște principiul supremației dreptului în virtutea căruia orice persoană, aflată sub jurisdicția sa, trebuie să se bucure de drepturile omului și de libertățile fundamentale.” [7]

Statele semnează tratate internaționale pentru a promova și apăra drepturile omului. Aceasta impune ajustarea legislației naționale la standardele internaționale și asumarea răspunderii pentru încălcările comise. Drepturile omului prezintă o dimensiune foarte importantă pentru o societate în perioada de tranziție, cum este Republica Moldova. Conceptul drepturilor omului pretinde să cuprindă câteva aspecte esențiale pentru dezvoltarea umană: schimbarea percepției de către societate a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, ajustarea normelor de drept național la principiile internaționale ale drepturilor omului în practica legislativă și instituțională a țării.

Constituția Republicii Moldova (art. 1) declară că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate”. Iar în art. 4 al Constituției se menționează că „dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care Republica Moldova este parte”. Fără îndoială, unul dintre cele mai importante titluri din Constituția Republicii Moldova este Titlul II - „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, care cuprinde un număr impunător de articole - 45. Simpla declarație a drepturilor și libertăților nu asigură însă, de la sine, o protecție eficientă a lor, dar înscrierea lor în Legea fundamentală constituie prima dintre garanțiile respectării drepturilor și libertăților fundamentale. Prin aceasta, drepturile și libertățile cetățenești capătă forța juridică a unei dispoziții constituționale.

O cale eficientă de garantare a drepturilor omului rezultă din dreptul recunoscut persoanei, ale cărei drepturi au fost încălcate de o autoritate publică, printr-un act administrativ, de a cere instanței judecătorești recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Accesul liber la justiție este garantat de Constituție și nu poate fi îngrădit de nicio lege, iar legiuitorul este obligat să elaboreze dispoziții legale, să instituie proceduri și instituții care să asigure realizarea acestuia. Posibilitatea sesizării justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime se poate realiza fie pe calea acțiunii directe, fie prin orice altă cale procedurală, inclusiv pe calea excepției de neconstituționalitate.

Garantarea drepturilor și libertăților fundamentale se asigură, totodată, de Curtea Constituțională, prin controlul constituționalității legilor, instrumentul juridic cel mai important și eficient prin care se garantează respectarea prevederilor constituționale. Într-o asemenea situație, dispoziția legală, referitoare la un anumit drept fundamental, apreciată ca fiind neconstituțională de autoritatea competentă, nu se aplică.

O formă de garantare a drepturilor cetățenești, cu o sferă din ce în ce mai largă de atribuții, este controlul parlamentar exercitat de parlament prin comisiile sale specializate în domeniul drepturilor omului. Aceste comisii nu se limitează însă la controlul parlamentar, prilej care le-ar permite constatarea unei violări a drepturilor omului. Comisiile parlamentare pot dezbate proiecte de lege sau propuneri legislative referitoare la exercitarea drepturilor omului, contribuind, astfel, la perfecționarea cadrului juridic de exercitare a drepturilor cetățenești.

Un tip de control specific este instituția ombudsmanului, împuternicit pentru drepturile omului. Această instituție publică de origine suedeză, apărută la începutul secolului al XIX-lea, constituie actualmente unul dintre atribuțiile regimului democrat.

Ombudsmanul este considerat în prezent ca un simbol al unui stat democrat, esența a tot ceea ce Guvernul ar trebui să facă, adică dezvoltarea bunăstării cetățeanului, apărarea libertăților individuale și supravegherea birocrației administrative pentru ca aceasta să trateze echitabil pe toți cetățenii.

Drepturile și obligațiile ombudsmanului pot fi fixate în Constituție cum ar fi, de exemplu, în Constituția României art. 55, alin. (1) prevede: „Avocatul Poporului este numit de Senat pe o durată de 4 ani, pentru apărarea drepturilor și a libertăților cetățenilor”; art. 56, alin. (1) stipulează: „Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, în limitele stabilite de lege” [1] etc. În unele țări, cum e și Republica Moldova, instituția ombudsmanului – Avocatului Parlamentar – deși nu se regăsește în normele constitu-

ționale, este reglementată de legi ordinare. Astfel, Legea cu privire la avocații parlamentari prevede că „activitatea avocatului parlamentar este menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile”, astfel avocații parlamentari „contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului, la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului, la instruirea juridică a populației.” [5]

În exercitarea mandatului, avocații parlamentari sunt independenți de orice autoritate publică. Ei nu pot fi trași la răspundere penală sau administrativă, nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați, supuși controlului fără acordul prealabil al Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă.

Avocatul parlamentar examinează sesizările cetățenilor Republicii Moldova, cetățenilor străini și apatrizilor care locuiesc permanent sau se află temporar pe teritoriul statului nostru, ale căror drepturi și interese au fost încălcate. În procesul examinării cererilor respective, avocatul parlamentar are acces liber la toate autoritățile publice centrale și locale, poate solicita prezentarea informațiilor și materialelor necesare pentru a soluționa problema.

În concluzie, menționăm că, deși în Republica Moldova instituția avocatului parlamentar activează de un timp relativ scurt, ea și-a dovedit eficacitatea, contribuind la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Constituția Republicii Moldova nu stabilește expres pentru șeful statului rolul de garant al drepturilor omului, deși aceasta reiese din jurământul depus în fața Parlamentului și a Curții Constituționale, prin care Președintele republicii își asumă obligația de apărare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Obligația Președintelui de a garanta respectarea Constituției și a drepturilor omului este prevăzută în Constituțiile Franței, Ucrainei, României și altor țări, aceasta reiese atât din jurământul pe care îl depune la inaugurare („Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea propășirii Republicii Moldova, să respect constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a Moldovei” (art.79, alin. 2), cât și din prerogativele stabilite de Constituție. Asigurarea respectării Constituției de către Președintele republicii este posibilă numai prin exercitarea unor atribuții concrete, stabilite prin Constituție întru exercitarea funcțiilor sale. De altfel, Constituția Republicii Moldova atribuie Președintelui republicii misiuni și obligațiuni care contribuie la definirea rolului pe care îl realizează șeful statului la nivelul societății organizate în stat. Semnificația principiilor privind respectarea Constituției se desprinde și poate fi înțeleasă doar în lumina dispozițiilor constituționale, în care sunt înscrise atribuțiile Președintelui republicii.

La dispoziția Președintelui Republicii Moldova se află câteva mijloace practice de acțiune prin care își îndeplinește misiunea de garant al Constituției: sesizarea Curții Constituționale pentru verificarea constituționalității legilor (art. 25); [4] demersul adresat Parlamentului, înainte de promulgarea legii, pentru ca acesta să procedeze la reexaminarea ei (art. 93 al Constituției); dreptul de a suspenda actele Guvernului ce contravin legislației până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale (art. 88, lit. i al Constituției); dreptul de a dizolva Parlamentul în cazul blocării procesului legislativ (art. 85 al Constituției); dreptul de a cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național (art. 88, lit. f al Constituției).

Președintele Republicii Moldova nu poate acționa direct pentru a sancționa derogarea de la conținutul Constituției, deoarece nu are competența de a exercita un control de constituționalitate. Cererea Președintelui republicii adresată Parlamentului de a reexamina o lege ce i s-a transmis spre promulgare nu presupune, după părerea noastră, neconstituționalitatea legii respective. Obiecțiile Președintelui ar putea viza, spre exemplu, erori de conținut sau de redactare ale legii. Totodată, exercitându-și prerogativele, Președintele republicii, constatând un caz de neconstituționalitate a legii, dispune de dreptul de a sesiza Curtea Constituțională. Sesizarea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea unei legi ce i s-a trimis de către Parlament, în vederea promulgării, poate fi realizată numai după promulgare.

În cadrul diferitelor sisteme constituționale, realizarea dreptului de sesizare a organului de jurisdicție constituțională poate fi nu numai posterior promulgării, ca în cazul Republicii Moldova, dar și anterior promulgării (Franța, România).

Analizând avantajele și dezavantajele controlului constituționalității legilor anterior promulgării, considerăm că acordarea dreptului de sesizare a organului de jurisdicție constituțională Președintelui Republicii Moldova anterior promulgării, ca garant al Constituției, reprezintă un mecanism adăugător în asigurarea supremației Constituției, mai ales în lipsa dreptului de autosesizare a Curții Constituționale. „În cazul care îmbracă forme organizatorice și funcționale bine structurate, controlul constituționalității legilor anterior promulgării poate avea un rol important în îndeplinirea statului de drept, căci el poate împiedica parlamentul să aducă atingere drepturilor fundamentale și libertăților cetățenești garantate de Constituție.” [3, pag. 299] Prezintă interes, în acest context, prevederile Constituției Republicii Franceze, care completează dreptul Președintelui de sesizare a Tribunalului Constituțional cu obligativitatea realizării controlului anterior promulgării a legilor organice. Luând în considerație, că Președintele Republicii Moldova realizează funcția de garant al Constituției, considerăm că acordarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale înaintea promulgării legilor ar contribui la micșorarea lacunelor și controverselor ce deseori sunt întâlnite în legislația națională.

Considerăm că garantarea și asigurarea drepturilor omului în Republica Moldova reprezintă o atribuție primordială a Președintelui, deoarece dezvoltarea drepturilor și libertăților se realizează prin diferite acte normative, care, din păcate, nu întotdeauna concordă cu Constituția, această concordanță fiind însă o cerință și o necesitate incontestabilă într-un stat bazat pe lege. Aceasta este deosebit de important în condițiile în care cetățenii Republicii Moldova nu dispun de dreptul de a adresa un recurs Curții Constituționale în caz de încălcare a drepturilor omului, cum este prevăzut în art. 93, alin. 4 al Legii Fundamentale a R.F.G. (Tribunalul Constituțional Federal statuează: „Asupra recursurilor constituționale care pot fi introduse de oricine consideră că a fost lezat de puterile publice într-unul din drepturile sale fundamentale”). [6]

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României.
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului, 10 decembrie 1948. În Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte. Vol.I - Instrumente universale, București: Institutul român pentru drepturile omului, 1999, p.7-13.
3. Drăganu, T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. I, București: Lumina Lex, 1999, p. 299.
4. Legea Republicii Moldova cu privire la Curtea Constituțională. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.8 / 86 din 07.02.1995.
5. Legea nr. 1349 din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.82-83 din 11.12.1997.
6. Legea Fundamentală pentru R.F.G.. București: ALL Educațional, 1998.
7. Statutul Consiliului Europei. În Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte. Vol. II - Instrumente regionale, București: Institutul român pentru drepturile omului, 1999, p. 9-22.

DELIMITĂRI CONCEPTUALE ALE PRINCIPIILOR DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A UNEI ADMINISTRAȚII MODERNE

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The application of the principles of organization and operation of a modern administration, imposes a series of conceptual delimitations on centralization, decentralization and deconcentration. In this respect the relationship between central and local authorities is characterized by different degrees of dependence on the center, respectively either through centralization, through deconcentration or decentralization, principles underlying the organization and functioning of public administration.

Înainte de a discuta despre aplicarea principiilor de organizare și funcționare ale unei administrații moderne, se impun o serie de delimitări conceptuale referitoare la centralizare, descentralizare, desconcentrare, pentru o înțelegere adecvată a subiectului și pentru formularea unor alternative și recomandări.

Raporturile dintre administrația centrală și cea locală se caracterizează prin diferite grade de dependență față de centru, respectiv, fie prin centralizare, fie prin desconcentrare sau prin descentralizare, principii care stau la baza organizării și funcționării administrației publice.

Profesorul Paul Negulescu afirma că în orice țară sunt două categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate și altele care sunt speciale unei anumite localități. Pentru armonizarea acestor categorii de interese statul a creat regimuri juridice sau instituții speciale, fiecare dintre ele asigurând o rezolvare mai mult sau mai puțin corespunzătoare situațiilor concrete. Inițial, centralizarea și descen-

tralizarea nu au fost noțiuni juridice, se apreciază în doctrina actuală, ci ele exprimau tendințele politicii administrative, legate de istorie, de regimul constituțional, de cerințele practice, ulterior, odată cu apariția dreptului administrativ ele luând forme concrete. [1, p. 218]

În realitate nu există regimuri total centralizate sau total descentralizate, astfel încât problema centralizării și descentralizării în administrația publică s-a pus și se pune în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ și de regimul politic. Problema descentralizării puterii de stat este strâns legată de cea a centralizării ei. Gradul de dependență a administrației locale de administrația centrală reprezintă criteriul care separă sistemele centralizate de cele descentralizate. [2, p.16]

Putem spune că în organizarea administrației publice a unui stat se cunosc două sisteme de organizare administrativă: centralizarea și descentralizarea, iar desconcentrarea administrativă reprezintă o variantă a sistemului centralizat.

În ultimele decenii doctrina administrativă se bazează pe trei principii fundamentale privitoare la organizarea administrației publice, respectiv teritoriale :

- principiul centralizării;
- principiul descentralizării;
- principiul desconcentrării.

În cazul centralizării, toate sarcinile administrative revin statului care le asigură printr-un sistem uniform, ierarhizat și unificat, în care autoritatea centrală adoptă decizii, iar agenții teritoriale le execută. Treptat însă statul a cedat din atribuțiile sale unor agenți sau autorități plasate la nivel local, menținându-și un drept de control sau, în unele cazuri, acordând o libertate totală, aplicându-se, astfel, principiile desconcentrării sau descentralizării.

Doctrinile etatiste s-au bucurat de o largă popularitate, mai ales în cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, reușind să se impună în importante state europene ca Franța, Germania, Rusia etc. Cele mai importante variante ale doctrinelor etatiste au fost considerate:

a) doctrina socialismului de stat, reprezentată prin lucrările lui Schumacher, care a jucat un rol important în Germania la finele secolului al XIX-lea;

b) doctrina solidaristă, al cărei reprezentant de marcă a fost Leon Bourgeois;

c) doctrinele socialiste și comuniste. [3, p.40].

Un asemenea sistem nu exclude organizarea teritoriului statal în circumscripții, care sunt însă simple delimitări teritoriale destinate să permită o implantare rațională a serviciilor statului pe ansamblul teritoriului național; un regim centralizator pur organizează numai circumscripții teritoriale, dar nu recunoaște colectivitățile locale. [4, p.140].

Centralizarea administrativă ca sistem de organizare statală prezintă următoarele caracteristici:

a) statul era singura persoană de drept public politico-teritorială, existând o supunere directă sau indirectă a autorităților locale în exercitarea atribuțiilor lor puterii ierarhice;

b) interesul public era unul, cel al statului centralizat, fiind, astfel, exclusă posibilitatea autorităților locale de a acționa în baza unei inițiative proprii;

c) rezumarea activității autorităților locale la traducerea voinței autorităților ierarhice și nu a colectivităților locale;

d) existența unui control anterior și posterior privind oportunitatea și ilegalitatea actelor emise, controlul ierarhic, putând anula, modifica sau suspenda actele autorităților locale. [5, p.12]

Descentralizarea în administrația publică este un regim juridic în care rezolvarea problemelor locale nu se mai face de funcționari numiți de la centru, ci de către cei aleși de corpul electoral. În acest regim administrativ, statul conferă unor autorități publice și dreptul de exercitare a puterii publice în unele probleme.

Ideea de descentralizare are la bază existența unei colectivități locale care, bine ancorată într-o altă colectivitate mai vastă, se administrează ea însăși, își girează propriile afaceri, concept care este exprimat prin „*selbstverwaltung*” (care înseamnă dreptul de a se administra pe sine însuși), „*local-government*” (guvernare locală sau administrație locală), al căror corespondent francez ar fi „*autoadministrare*”. [6, p.85-86]

Prin urmare, descentralizarea nu reprezintă opusul centralizării, ci micșorarea ei. Problema ce preocupă orice națiune este deci cea a gradului de descentralizare necesar, ce variază după întinderea teritoriului, mărimea populației, condițiile economice și politice existente, tradiții etc. [7, p. 845]

În cazul descentralizării, statul nu-și asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivitățile locale.

Descentralizarea reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, necesare pentru satisfacerea intereselor locale. Descentralizarea este un principiu de organizare și conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. Conform acestui principiu, are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale către cele locale. [8, p.241]

Pentru elaborarea strategiei de descentralizare trebuie să se țină seama de toate aceste aspecte.

Noțiunea descentralizării are o **accepție largă** și **una restrânsă**.

În sens larg, prin descentralizare se înțelege orice transfer de atribuții din plan central în plan local, indiferent de procedeul folosit.

În sens restrâns, descentralizarea este legată de procedeul de realizare a acestuia. Un procedeu este cel al transferului de atribuții către unitățile administrativ-teritoriale (descentralizarea teritorială). Al doilea procedeu al descentralizării este acela al serviciului public, când se realizează desprinderea unor servicii publice din competența centrală sau locală și se conferă acestora personalitate juridică.

Am putea spune că descentralizarea se prezintă ca o **democrație locală aplicată în administrație**.

Există diferite tipuri de descentralizare care se disting deoarece au diferite caracteristici, implicații politice și condiții pentru succes. Există patru tipuri de descentralizare, care includ: *descentralizarea politică, descentralizarea administrativă, descentralizarea fiscală și descentralizarea de piață*.

Evidențierea deosebirilor dintre aceste concepte este folositoare pentru a evidenția multiplele dimensiuni pe care le presupune descentralizarea și nevoia de coordonare dintre acestea. Cu toate acestea, există o clară suprapunere în definirea fiecăruia dintre acești termeni și definițiile individuale nu sunt atât de importante ca nevoia pentru o concepție cuprinzătoare. Descentralizarea politică, administrativă, fiscală și de piață poate apărea în diferite forme și combinații în diverse țări.

Din punct de vedere politic, descentralizarea este o instituție democratică ce implică participarea cetățenilor sau a reprezentanților acestora în rezolvarea treburilor de interes public, fiind expresia a ceea ce se numește „democrație aplicată administrației”.

Descentralizarea politică este recunoscută și de Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale” adoptată la Strasbourg, la 15 octombrie 1985, care consideră descentralizarea drept unul dintre principiile democratice comune Europei.

Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică ce implică federalismul.

Descentralizarea politică urmărește să le acorde cetățenilor și reprezentanților aleși de ei mai multă putere în luarea deciziilor. Ea poate, de asemenea, să sprijine democratizarea, prin acordarea cetățenilor și reprezentanților lor mai multă influență în formarea și implementarea politicilor publice. [9, pp. 100-116] Din punct de vedere politic descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației”, asigurându-se un sistem în care cetățenii, prin intermediul autorităților locale alese, participă la conducerea treburilor publice locale. [10, p. 276]

Sunt elocvente, în acest sens, cuvintele lui Alexis de Tocqueville, precum că: „Instituțiile comunale înseamnă pentru libertate ceea ce înseamnă școlile primare pentru știință, ele o aduc la îndemâna poporului; ele îl obișnuiesc să o folosească și îl învață să-i guste binefacerile. O națiune poate să-și instaureze o formă de guvernare liberă, dar fără instituții comunale ea nu poate dobândi spiritul de libertate”. [11, p.44]

Artă europeană a autonomiei locale recunoaște caracterul politic al descentralizării, consacrand principiul descentralizării ca fiind unul dintre principiile democratice comune Europei.

În majoritatea țărilor aflate în dezvoltare, se înregistrează o tendință de centralizare dominantă și birocrație prematură a sistemelor politice. În această perspectivă, statele nu favorizează implementarea eficientă a formelor de descentralizare politică și administrativă bazate pe transferul de putere de la nivelul central la cel local. Aceasta este pentru că descentralizarea politică are adesea provocări înrădăcinate în practicile birocratice ale departamentelor administrative ale guvernului.

Pentru ca democrația reprezentativă să aibă succes trebuie să fie completată de mecanisme ale participării cetățenilor, să permită celor aleși să decidă mai bine care sunt nevoile și prioritățile oamenilor și, de asemenea, să creeze, de partea cetățenilor, un sentiment al proprietății serviciilor asigurate de guvern.

Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. **Descentralizarea, în doctrina contemporană, este considerată o problemă exclusiv administrativă, spre deosebire de federalism, care are semnificație politică.** Descentralizarea instituțională caută să redistribuie autoritatea, responsabilitatea și resursele financiare către serviciile publice dintre diferitele niveluri de guvernare.

Descentralizarea fiscală este o componentă de bază a descentralizării. Pentru ca guvernele locale și organizațiile să-și îndeplinească în mod eficient sarcinile descentralizate, ar trebui să aibă un nivel corespunzător al veniturilor colectate local sau transferate de la guvernarea centrală, precum și autoritatea de a decide asupra cheltuielilor.

În multe țări în dezvoltare, guvernele locale sau unitățile administrative dețin autoritatea legală de a impune taxe, dar baza acestora este, de obicei, atât de redusă încât nu reușesc să adune destule venituri și, astfel, depind de subvențiile guvernului central. În multe cazuri, controlul exercitat de guvernul central este atât de înrădăcinat încât nicio încercare nu este efectuată cu scopul de a exercita această autoritate fără o aprobare prealabilă (Banca Mondială).

Din aceste motive, inițiativele de descentralizare recunosc importanța furnizării de resurse financiare către instituții descentralizate pentru a le ajuta să-și îndeplinească funcțiile și responsabilitățile. Lipsa unei acordări de fonduri adecvată către unitățile de nivel inferior a fost singurul fapt mai important care a subminat multe din încercările de descentralizare din anul 1992 și până în prezent. Astfel, pentru ca unitățile descentralizate să îndeplinească responsabilitățile care le-au fost transferate vor avea nevoie de un nivel adecvat de resurse fiscale.

Fără descentralizare fiscală nu poate exista descentralizare administrativă reală. Accelerarea procesului de descentralizare fiscală de la administrația publică centrală către autoritățile publice locale prin transferarea competențelor în gestionarea anumitor activități trebuie să fie simultan cu generarea unor resurse financiare autonome la nivel local.

Descentralizarea economică și de piață implică atât fenomenul de privatizare, cât și cel de reglementare care mută responsabilitățile și funcțiile de la sectorul public către cel privat.

Obiectivul acestor forme de descentralizare este să realizeze managementul problemelor politice printr-o punere în practică mai receptivă, eficientă și fiabilă la nivel local.

Dacă guvernul național descentralizează doar funcțiile administrative, atunci nu face altceva decât să aducă birocrăția mai aproape de oameni, fără să transfere puterea politică la nivel local. Dacă transferă puterea politică fără autoritatea fiscală, atunci creează autorități locale fără mijloace de a-și îndeplini funcțiile. Astfel, o combinație echilibrată a acestor tipuri de autorități ar trebui să fie transferată în concordanță cu exigentele specifice impuse de condițiile naționale și locale.

În general, descentralizarea administrativă sau desconcentrarea tinde să aibă loc la început, urmată de o descentralizare politică și, în final, de descentralizarea fiscală. La fiecare pas, întocmirea programelor ar trebui să se axeze pe crearea de raționamente privind reprezentarea, responsabilitatea, transparența, mobilizarea resurselor, formarea capacităților locale, purtătorii de cuvânt locali și viabilitatea acestora.

Astăzi, literatura de specialitate a impus *două forme ale descentralizării*:

- *descentralizarea teritorială*, care presupune faptul că teritoriul statului este împărțit în unități administrativ-teritoriale, care se bucură de independență față de autoritatea centrală. În prima accepțiune de *descentralizare teritorială*, de cele mai multe ori cele două noțiuni de descentralizare și de autonomie se folosesc împreună, ideea de descentralizare implicând și ideea de autonomie locală. [12, p.452] Conducerea unităților administrativ-teritoriale create aparțin autorităților administrației publice locale, care au competență materială generală.

În acest sens, Paul Negulescu definea principiul descentralizării ca un regim administrativ care admite „...ca îngrijirea intereselor locale sau specifice să fie încredințate la autorități ai căror titulari aleși de corpul electoral local pot stabili norme valabile pentru locuitorii din acea localitate...”

- *descentralizare tehnică (pe servicii)*, prin care unul sau mai multe servicii publice sunt scoase din competența autorităților centrale sau locale și sunt organizate în mod automat. [13, p.59]

Procesul de descentralizare a serviciilor publice va asigura preluarea atribuțiilor administrative și financiare ale unor activități, de către autoritățile administrației publice locale (consilii județene, consilii locale) și reprezintă unul dintre obiectivele pe care administrațiile publice le au de îndeplinit în perioada următoare.

Descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică care au dobândit personalitate juridică și care au la bază proprietatea privată a statului ori a unor persoane fizice sau juridice. [14, p.146]

Practic însă centralizarea administrației există în orice moment, deoarece, pe de o parte, agenții sunt subordonați ierarhic puterii administrative centrale, iar pe de altă parte, deciziile lor sunt imputabile exclusiv statului. [15, p.118]

Apropierea desconcentrării de centralizare reiese din numirea titularilor puterii locale de către centru, ei nefiind aleși de electoratul local.

Ceea ce o apropie de descentralizare este faptul că titularii puterii locale au competența să rezolve ei problemele locale, fără să le mai înainteze șefului său ierarhic de la centru, dar el este supus controlului acestuia și obligat să se conformeze actelor superiorului său. [16, p.345]

Deciziile sunt date în competența agenților și organismelor locale aflate la fața locului și care au putere de decizie, însă rămân supuși centralizării.

Prin desconcentrare administrativă, profesorul A. Teodorescu înțelegea „a lărgi cât mai mult atribuțiile agenților puterii centrale așezați în județe și comune”, iar profesorul Paul Negulescu, analizând același principiu, îl definea astfel:

„Când se acordă unei autorități locale sau speciale, ai cărui titulari sunt numiți de puterea centrală, dreptul de a lua anumite decizii, nu se poate zice că avem descentralizare, cu toate că s-ar putea acorda o oarecare autonomie acelei autorități. În cazul acesta avem o diminuare a sistemului de centralizare. Această formă micșorată de centralizare poartă numele de desconcentrare”. [17, p.610]

Prin desconcentrarea serviciilor publice se înțelege transferul unor atribuții care revin nivelului central de administrare, unor entități subordonate, ce funcționează în teritoriu, fiind vorba de o formă diminuată a sistemului de centralizare.

Justificarea desconcentrării o regăsim, de exemplu, în Franța, în expunerea de motive a decretelor din 1964: „Pentru a face față la nevoi crescând, statul se vede obligat să intervină în cele mai diverse forme în viața țării... În fața acestor fenomene și în fața acestei politici, adaptarea structurilor administrative se impune... Această restructurare va facilita desconcentrarea, care va avea ca avantaje apropierea administrației de administrați și accelerarea deciziilor”.

Desconcentrarea poate îmbrăca două forme: *orizontală și verticală*.

Prima vizează încredințarea unui reprezentant unic al statului a responsabilității serviciilor desconcentrate ale diferitelor ministere, în timp ce cea de-a *doua* așază aceste servicii după o ierarhie directă în care șeful serviciului depinde doar de ministrul de resort.

Desconcentrarea orizontală concentrează autoritatea teritorială în mâinile unui reprezentant unic al guvernului, întărește puterea acestuia și aplică asupra teritoriului un sistem ce se dorește coerent, elaborat la nivel național. În cazul desconcentrării verticale, se conservă o anumită continuitate administrativă, dar se tinde spre sectorializarea ministerială.

Justificarea acestui sistem rezidă în faptul că dincolo de apropierea de cei administrați, apare nevoia de a realiza o contrapondere autorității aleșilor locali pentru a menține autoritatea statului. Tendințele europene, mai ales în Franța, sunt de a scoate de sub autoritatea prefectului acele servicii care presupun o utilizare privată: educația, inspecția muncii, încasările, cheltuielile publice și controlul conturilor și de a le transfera către colectivitățile locale.

Altfel fiind spus, asistăm la o încercare de sporire a puterii administrației desconcentrate. Or, un astfel de sistem este imposibil de aplicat într-un sistem descentralizat, în care autoritățile locale sunt alese de colectivitate.

Așadar, desconcentrarea reprezintă o formă diminuată a centralizării ce presupune deplasarea în teritoriu a unor competențe etatice, menținându-se relația de subordonare față de nivelul central. În cazul serviciilor descentralizate, nu există o subordonare față de nivelul central, ci doar forme de control. [18, p.2]

Desconcentrarea sistemului administrativ se poate defini și ca o dispersare teritorială a sarcinilor administrative, ce implică deschiderea unor birouri regionale sau raionale ale ministerelor centrale și ale altor agenții statale urmată de delegația autorității de la centru către aceste reprezentări locale ale autorităților centrale. Așadar, există componente ale autorităților publice centrale care nu pot fi supuse procesului de descentralizare.

În realitate, acest sistem mărește centralizarea, întrucât, în caz că se dovedește a fi eficient, extinde controlul autorităților centrale asupra chestiunilor locale ce ar putea rezulta în frustrarea participării cetățenilor.

Considerăm în acest sens, că se impune și definirea altor doi termeni și anume - cel de *devoluție* și cel de *delegare*.

Devoluția este un termen utilizat în unele state anglo-saxone (Marea Britanie, Irlanda, Statele Unite) și implică transferul puterii politice și al autonomiei politice către unitățile guvernamentale locale cu politicieni aleși pe plan local.

Acest sistem conferă autonomie autorităților locale în domenii clar stabilite de luare a deciziilor prin drepturi constituționale, implicând un transfer real al responsabilității.

Delegarea reprezintă exercitarea, de către autoritățile administrației publice locale sau de către alte instituții publice, a unor competențe în numele unei autorități a administrației publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.

Delegația este o formă mai extinsă a descentralizării. Prin delegație guvernele centrale transferă responsabilitatea luării deciziilor și administrării funcțiilor publice către organizațiile semiautonomie necontrolate în întregime de guvernul central, dar în ultima instanță care răspund în fața acestora. Guvernele delegă responsabilități când creează firme sau corporații publice, autorități imobiliare, de transport, sectoare cu servicii speciale, sectoare școlare semiautonomie, corporații regionale pentru dezvoltare sau unități pentru implementarea proiectelor speciale.

Delegarea presupune exercitarea competențelor administrației publice centrale de către administrația publică locală, în numele și în limitele stabilite de administrațiile publice centrale.

Concluzionând asupra celor prezentate, putem spune că *centralizarea* răspunde nevoii de unitate națională, în timp ce *descentralizarea* răspunde nevoii de diversitate. Ambele forme de administrație coexistă în diferite sisteme politice. Un exces de centralizare sau de autonomie locală absolută nu este benefic, fiind necesară instaurarea unui sistem de colaborare mai eficient între autoritățile naționale, regionale și locale.

Cât privește *desconcentrarea*, aceasta nu este o variantă a descentralizării, ele reprezintă două procese distincte: desconcentrarea este pentru guvernul central transferul factorilor de decizie către propriii agenți locali, descentralizarea este transferul de putere către organele alese de populație.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol, Tofan Dana, *Drept administrativ*, vol. I, Editura C.H. Beck, București, 2008 – 321 p.
2. Vida, Ioan. *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial București”, 1994, p.172-196.
3. Nicola Iordan, *Managementul serviciilor publice locale*, Editura All Beck, București, 2003 – 264 p.
4. Manda, Corneliu, *Știința administrației*, Editura Lumina Lex, București, 2004, 286 p.
5. Popa, Victor, *Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale*, Inst. Pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS; „Viitorul” – Chișinău, Editura TISH, 2008, 70 p.
6. Laubadere, Andre de, Venezia, Jean Claude, Gaudement, Yves, *Traite de droit administratif*, tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 104.

7. Dincă Dragoș, *Servicii publice și dezvoltare locală*, Editura Lumina Lex, București, 2008, 191 p.
8. Cușnir, Vitalie, *Unele aspecte ale reformei administrative-teritoriale și administrării locale*, în Probleme ale edifi-cării statului de drept în Republica Moldova, Chișinău, Tipografia centrală, pp. 201-321.
9. Șandor Sorin Dan, Tripon, Ciprian, *Romanian public servants on public administration reforms*, Revista Transilva-nă de Științe Administrative no 23E/June/2008, pp. 100-116.
10. Ghencea, Flavia, *Descentralizarea și desconcentrarea administrativă – principii de organizare a administrației publice locale*, Caietul Științific „Reforme administrative și judiciare în perspectiva integrării europene” nr. 6, Sibiu, 2004, pp. 271-282.
11. Iorgovan, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol I, II, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, 650 p.
12. Petrescu, Rodica, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României*, Revista Transilvană de Științe Administrative, nr.1(2)/1999, Cluj-Napoca, pp. 59.
13. Manda, Corneliu, *Știința administrației*, Editura Lumina Lex, București, 2004, 286 p.
14. Gheorghe, Filip, Onofrei, M., *Elemente de știința administrației*, Editura Junimea, Iași, 2004, 261 p.
15. Preda, Mircea, *Drept administrativ*, Partea generală, Editura Lumina Lex, București, 2004, 383 p.
16. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, Editura Marvan, București, 1934, 609-623 p.
17. Dincă, Dragoș, *Deconcentrarea serviciilor publice*, <http://www.cadranpolitic.ro>, p.1-17.

CONTEXTUL ISTORIC INTERNAȚIONAL DE APARIȚIE ȘI DEZVOLTARE A PRACTICILOR NOTARIALE ÎN SPAȚIUL CONSTITUȚIONAL DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

Ion GUCEAC,
membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Anica TOMA,
doctorandă, Institutul de
Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The authors of the present article consider the process of historical international context of evolution and develop-ment of the notary practices in the constitutional area of Romania and Republic of Moldova. The work contains the main international and national sources of notary activity evolution and its development. It analyzes the development of this important institution as notary institution in human rights protection in the civil circuit and legal system. The notary ac-tivity is the institution of traditions; it will always remain the main institution in protection and secure individual's rights and interests. It was analyzed main aspects of notary institution evolution in Antique Greece, Roman Empire, medieval and contemporaneous periods in France, Great Britain, Italy and of course in Romania and Republic of Moldova.

Key words: notary institution evolution, development, scriba, tabelliones, agoranomos, constitutional area.

Notariatul este o instituție a tradițiilor și, totodată, o instituție de tradiție. Pe bunul și nepătatul nume al notarului transmis din generație în generație în toate orășelele și orășelele Europei sau de la curțile regale din vechime și până în marile metropole contemporane, s-a clădit argumentul esențial al profesiunii cu care se fundamentează tradiția onorabilității notarului. Instituția notariatului contemporan din Republica Moldova și România a parcurs o cale lungă și complexă în evoluția sa, fapt ce ne oferă o anumită imagine despre prioritățile dezvoltării și statornicirii în stat a acestui instrument de drept important și necesar de reglementare a diverselor raporturi, îndeosebi de drept civil, patrimoniale, precum și a altor sfere și domenii din viața societății. Istoric, geneza notariatului se află în corelație cu dezvoltarea circuitului civil, cu necesitatea obiectivă de a asista participarea actorilor lui la încheierea tranzacțiilor și la fixarea juridică a acțiunilor lor, cu protecția drepturilor lor. Notariatul este un element indispensabil al tuturor siste-

melor juridice, el permite statului să-și realizeze cu succes funcțiile sale de protecție, fiscale și judecătorești. Instituția notariatului este determinată de factori economici, sociali și politici, din aceste considerente istoria apariției acestei instituții are o conotație importantă în studiul dat și prezintă evoluția acesteia în timp cu avansări și coborâri. Istoricul apariției notariatului s-a aflat în mijlocul unor discuții și cercetări atât ale autorilor autohtoni (Elena Constantinescu, Gh. Chibac, Olga Bondarciuc, E. Cojocari, E. Mocanu, A. Cara, D. Grama ș.a.), cât și români (Ioan Leș, V. Ciobanu), francezi (Pillebout J., Yaigre J., Planiol M.), spanioli (Bono J.), ruși (Герасимов В.).

Subiectul principal al dreptului notarial este notarul public, iar istoria instituției este legată de apariția pe scena istorică a activității de întocmire a înscrisurilor constatatoare ale diferitelor operații juridice și ale persoanelor care le întocmeau. [15] Istoria notariatului și apariția notarului este legată de descoperirea și folosirea scrisului de populațiile sumeriene. Primele testamente, contracte de vânzare-cumpărare sau de închiriere au fost scrise în Mesopotamia cu mii de ani în urmă. [13] În unul din articolele sale – „Din istoria constituției și evoluției instituției notariatului în Moldova” – cercetătorii D. Grama și A. Cara au prezentat o serie de documente ce atestă etapele principale ale apariției și dezvoltării instituției notariatului în arealul Carpato-Danubiano-Nistrean în statul Dacia, în Țara Moldovei, în Basarabia anilor 1812-1917, în R.A.S.S. Moldovenească, în Republica Moldova, prezentând și pasaje din documente ce confirmă apariția notariatului cu mii de ani în urmă. [10] Aspecte istorice au fost abordate și de dna Elena Constantinescu în teza sa de doctor, care a descris unele momente istorice generale din istoria apariției notariatului, atât pe plan internațional, cât și național. [7] Afirmăm cu vehemență importanța acestor studii ale apariției și dezvoltării instituției notariatului, însă în cercetarea dată vom încerca să aprofundăm studiile în domeniul aspectelor constituționale ale apariției instituției notariatului, și anume - ne vom axa pe acele surse ce ne demonstrează importanța notarului ca un element esențial al instituției notariatului ca apărător al drepturilor fundamentale și intereselor persoanelor, ca un garant al securității și stabilității persoanelor și apărător al drepturilor fundamentale prevăzute de Legea fundamentală – Constituția.

Originile instituției notariale ca garant al anumitei ordini și a drepturilor și intereselor fundamentale din societate, le regăsim tocmai în perioada antică în spațiul juridic greco-roman. Din această perspectivă, practici notariale relativ avansate întâlnim în **Grecia antică**, unde atribuțiile de „*funcționar public al probei*” erau îndeplinite de *agoranomos* sau de *hieromemmos* sau *epistates* care erau, în același timp, și preoți. [18] Mențiuni cu referire la funcționarii *agoranomos* erau întâlnite și în lucrările lui Platon și Aristotel, care afirmau că acești funcționari se preocupau de treburile pieței, adică un tip de inspector-supraveghetor, care controlau dacă sunt corect măsurate și cântărite mărfurile și dacă prețurile erau corect stabilite și nu erau prea mari, ei având responsabilitatea protejării consumatorilor în tranzacțiile acestora cu negustorii. [20]

În ce privește practicile notariale din **Roma antică**, sclavii cu educație deosebită țineau „*note*” (de unde provine și noțiunea de „notar”), cu timpul ei devenind secretari – *tabelliones*, având ca activitate principală redactarea de acte. În limba latină, „*nota*” înseamnă o redacție prescurtată, o notiță scrisă de sclavi și aprobată de părți, ce constituie baza convenției și, totodată, un început de dovadă în cazul unui proces izvorât din neexecutarea convenției. Acești sclavi s-au specializat în redactarea notelor și s-a ajuns la o uniformitate oarecare în formularea lor, iar sclavii care se îndeletniceau cu această activitate au fost denumiți „*notarii*”, astfel, fiind spus, cei ce iau notițe. [3] Sclavii care țineau aceste note aparțineau familiilor cetățenilor romani bogați, ei efectuau înscrierile într-un registru special. Ne raliem la opinia dnei E. Cojocari, care a menționat că pe măsura dezvoltării comerțului și creșterii numărului contractelor (actelor juridice) în forma scrisă în Statul Roman a fost constituită o instituție nouă – *copiștii* – care erau împuterniciți să perfecteze dispozițiile scrise ale magistraților, ale formulelor judiciare ale pretorilor, îndeplineau registrele judiciare și diverse înscrieri ce aveau un caracter public. [6] Acești sclavi făceau parte din categoria *copiștilor publici*, având denumirea de *scribae* sau *scriba*. În general, într-o accepție mai generală, se recunoaște că *scribii* sunt strămoșii notarilor, fie că sunt de origine babiloniană, egipteană sau ebraică.

Adeseori, originea notariatului este căutată în instituția romană a „*tabelionilor*”, deși nu se poate afirma că la sfârșitul epocii republicane au fost create toate condițiile social-economice pentru transformarea *scribului* (în limbajul epocii) într-un adevărat „funcționar public”. În dreptul roman, mult timp înscrisul a constituit numai un simplu mijloc probator al unor acte ce se îndeplineau după un anumit ceremonial. [17] Propagarea treptată a documentelor scrise a determinat apariția unei profesii liberale, anume aceea a *tabelionului*, persoanele ce o exercitau fiind specializate în redactarea documentelor juridice. *Tabelionii* au devenit treptat experți cunoscând legile și formulele juridice, ei au devenit experți nu doar în redactarea documentelor, dar și a consultării părților în rapoarte juridice private precum redactarea unor petiții, atestări sau certificări solicitate de tribunale. [1]

A fost un fapt absolut firesc ca practicile notariale romane să fie preluate și perfecționate de Imperiul Roman de Răsărit, adică **Bizanțul**, care, pe parcursul existenței sale milenare (396-1453), a excelat în ocrotirea drepturilor și intereselor fundamentale, desăvârșind în acest sens practica și legislația notarială moștenită de la defunctul Imperiu Roman. În acest sens, legislația bizantină operează cu noțiunile de *tabularios* și *notarius* (termeni folosiți în nuvelele lui Justinian cu referire la notari). Spre exemplu, în Nuvela nr. XI Adoptia, se menționează: „Când o persoană, sub vârsta pubertății, este arogată de către rescriptele imperiale, arogația este permisă doar în limitele inchiuzitorului și

ale circumstanțelor cazului. Arogația trebuie să fie făcută în fața unei persoane publice, numită notar, în cazul în care minorul va muri până la atingerea majoratului, persoana publică va transmite succesorilor săi moștenirea cu excepția cazului adopției”.

Aceleași reguli sunt observate și la posesia bunurilor în care pretorul (*praetor*) transmite numele copiilor care au murit către *tabularious* și care nu au avut succesorii sau care au fost dezmoșteniți...” [24] Astfel, observăm că, germele instituției notariatului le găsim în cele mai importante acte juridice ale acelei perioade și notarul – mai bine zis – *tabularios* era persoana publică ce veghea respectarea legilor și normelor, protejarea intereselor patrimoniale și nepatrimoniale ale participanților, atât persoane, comercianți, cât și, în principiu, a regalității.

Evul mediu și perioada modernă se caracterizează prin cristalizarea practicilor notariale, specializarea și orientarea spre asigurarea drepturilor fundamentale ale persoanelor. În mod special, dezvoltarea practicilor notariale are loc în **Marea Britanie**, inițial în interiorul hotarelor sale, iar ulterior - prin răspândirea acestor practici în teritoriile coloniale.

Cu referire la originile notariatului englez, în literatura de specialitate se menționează că primul notar **englez** cunoscut a fost Swardius, care a atestat o donație de pământ din partea Regelui St. Edwards the Confessor (Duhovnicul) (1035-1065) către mănăstirea sa nou-constituită din Westminster. [21] Următorul notar recunoscut ca unul din cei mai faimoși a fost Master Philip, un notar papal angajat de Regele John, după 1200. Cu toate că în prezent notarii în Marea Britanie nu au aceleași împuterniciri ca acei din țările sistemului notarial latin ca Germania, Franța, Italia, Marea Britanie a fost prima care a inițiat procesul de modernizare a activității notariale. În acest sens, în anul 1666, la Londra, se înființează Companiile Scribe, care erau formate din trei profesii distincte (*scriberi, avocați și notari*), toate aceste profesii erau preocupate și de perfectarea actelor. Însă principalul act normativ ce a reglementat activitatea notarială a fost Actul Notarului Public din 1843, [14] ce prevedea condiția importantă de a avea o practică în domeniu pentru a activa în anumite jurisdicții.

Dezvoltarea practicilor notariale în **Italia medievală**. Deși pare a fi foarte curios, una din trăsăturile caracteristice ale profesiei notariale este modernitatea sa. În toate epocile istoriei notariatul a fost o ocupație modernă. Delimitarea în timp a numitei „epoci moderne” se identifică și cu ajutorul apariției istorice a profesiei moderne bazate de dreptul latin. Titlul de „*Master*” (Maestru) era una dintre cele mai mari distincții din Evul Mediu, fiind acordată doar avocaților de vârf ai Școlilor de Drept din Bologna, Padova și Paris. Când bătrânul maestru Rolandino Passageri (1215-1300) dăruia posterității sale „*Flos ultimarum voluntatum*” sau „*Summa artis notariae*” făcând, cu rodul muncii și experienței sale de o viață, din Bologna secolului XIII leagănul notariatului european, el nu făcea altceva decât să reprezinte o deosebit de modernă idee având la bază superioritatea organizării juridice a antichității romane. Semnificativ, peste puțină vreme debuta în Italia renașterea. [8] Operele renumitului savant care a descris originile notariatului european au fost abordate și dezbătute pe larg la o conferință în Italia, Bologna, în perioada 9-10 octombrie 2000, organizată de către Camera Națională a Notariatului Italian și Camera Notariatului din Bologna. Unul din rezultatele imediate ale acestei conferințe a fost publicarea unei monografii solide – „Rolandino e l'ars notaria de Bologna all'Europa” (Rolandino și arta notarului din Bologna) sub egida autorului Giorgio Tamba.

În dreptul medieval **francez**, în teritoriile de drept scris funcționau *curiales*, funcționarii împuterniciți să confere actelor autenticitate. În teritoriile de drept cutumiar, Charlemagne, într-o circulară din anul 805, a instituit pentru prima dată notarii – *judices cartularii* care erau mai degrabă grefieri ai jurisdicției senioriale sau regale care, în epoca feudală, au dobândit obiceiul de a redacta, ei înșiși actele juridice. Ulterior, între anii 1300-1302, Filip cel Frumos și-a rezervat dreptul de a numi notarii și a de le fixa taxele. Mai târziu, deja în **Franța perioadei moderne**, prin ordonanța din 1539 la Villers-Cotterets sub Francisc I și Henri II, s-a dispus folosirea limbii franceze în toate actele notariale oarecum și divizarea atribuțiilor notariale, astfel, notarii redactau minutele, *tabelliones* stabileau costurile actului, *garde scels* (păstrătorul de sigilii) aplicau sigiliul pentru a face actul executoriu și *garde notes* (arhivarul) asigurau păstrarea și arhivarea actelor. În acest sens, s-a stabilit organizarea internă a birourilor notariale, care, de fapt, le găsim și în prezent utilizate, notarul fiind ajutat de personalul auxiliar în autentificarea, redactarea și arhivarea actelor notariale, care ulterior, prin ordinele lui Henric al IV-lea (1594-1610), funcțiile notarilor au devenit ereditare, iar în perioada lui Ludovic al XIV-lea (1643-1715) au reunificat toate aceste funcții într-un singur birou și a permis notarilor să poată impune pe sigiliile lor stema regală. [16]

De asemenea, în Franța acelei perioade, se regăsesc *notari regali*, cu o competență teritorială limitată; (cu excepția notarilor din Paris, Orleans și Montpellier care aveau competența teritorială asupra întregii Franțe), *notari senioriali*, *notari apostolici* (numiți de Papă). Prima lege franceză a notariatului este promulgată de însuși Napoleon Bonaparte la data de 16 martie 1803. Legea notarială respectivă, privită în ansamblu cu cele cinci coduri renumite ale epocii glorioase napoleoniene (cod civil, cod de procedură civilă, cod penal, cod de procedură penală și cod comercial, toate elaborate și adoptate într-un timp record de un deceniu de guvernare napoleoniană ilustră, între anii 1800-1810) reprezintă fundamentul notariatului francez și de aici se pun bazele răspândirii rapide a sistemului notarial latin și, respectiv, ale respectării drepturilor fundamentale ale persoanelor de către instituția notarială.

În **România**, originea notariatului este plasată de unii autori, în secolul al XII-lea (în Transilvania) și al XIV-lea

(în Țara Românească și Moldova). [13] Timp îndelungat activitatea notarială era exercitată de către judecătorii, care aveau atribuții necontencioase, ceea ce în prezent ar fi fost considerată o procedură ciudată și ieșită din tiparul standard. Aceasta deoarece, după cum afirmă cercetătorul Elena Constantinescu, în unul din articolele sale, precum că notarul este „un judecător de pace”, citând în acest sens și o maximă reușită: „...Acolo unde lucrează notarul, instanța se odihnește...” [5]

O importanță deosebită în efectuarea activității notariale în Țara Moldovei în epoca medievală o aveau actele juridice realizate prin intermediul instanțelor de stat și administrative, centrale și locale. Actele juridice importante ale boierilor, mănăstirilor, negustorilor și răzeșilor bogați privitor la vânzare-cumpărare, danie, împrumut, arendă, succesiune etc. erau perfectate și legalizate în cadrul Sfatului Domnesc, fiind autentificate prin semnătura și sigiliile domnitorilor și celorlalți membri prezenți la ședințe. În unele cazuri Sfatul dispunea de dreptul de a declara nule documentele de proprietate ale boierilor acuzați de înaltă trădare a intereselor țării și a domnitorilor. În această perioadă dezvoltarea comerțului ducea neconținut la creșterea actelor juridice încheiate precum: vânzare-cumpărare, schimb, donație, testamente ș. a. În acest sens, sub influența normelor de drept romano-bizantine care au fost considerate drept surse care s-au regăsit în obiceiurile juridice ale Sintagmei lui Matei Vlastares (1335), Cărții Românești de învățătură de la pravilele împărătești ale lui Vasile Lupu (1646) ș. a., o bună parte din actele juridice erau întocmite în formă scrisă, fiind în mare parte preluate din modalitățile practicii instituției notariatului din Imperiul Roman și Imperiul Bizantin. [9]

În continuare, vom analiza per ansamblu reformele constituționale din țările românești care au influențat separația puterilor în stat și ca rezultat s-au afirmat pe arena juridică și primele acte normative ce conțineau prevederi cu privire la notariat. Cele mai vechi acte de organizare politică ale țărilor românești datează din secolul al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea. Elemente de organizare politică se regăsesc în Așezămintele lui Constantin Mavrocordat, din 1740 și 1743, și în „Pravilniceasca condica” tipărită în anul 1780 de către Alexandru Ipsilanti. Norme juridice importante se întâlnesc și în Codul civil al lui Scarlat Calimah din 1817 și Legiuirea Caragea din 1818. [2] Aceste din urmă reglementări vizau însă mai ales raporturile de drept privat. O importanță deosebită o are Programul de reforme elaborat de Tudor Vladimirescu, în 1821. Remarcabil este și Memoriul „Carvunarilor” din 13 septembrie 1822, pe care A. D. Xenopol l-a calificat ca fiind „cea dintâi întrupare a unei gândiri constituționale în Țările Române” și „cea dintâi manifestare politică a cugetării liberale”. [22] Proiectul mai prevedea garantarea dreptului de proprietate și principiul exproprierii pentru cauză de utilitate publică. Regulamentele Organice, adoptate în 1831 în Muntenia și în 1832 în Moldova, ca urmare a prevederilor Tratatului de la Adrianopol, au consfințit o puternică influență a Rusiei în Principatele române. Cu toate criticile care se aduc acestui document, nu poate fi ignorat faptul că el a consacrat pentru prima oară principiul separației puterilor și a favorizat dezvoltarea noilor relații economice. [2]

Schimbări fundamentale în abordarea și protejarea notarială a drepturilor fundamentale ale omului sunt atestate după anul 1866, odată cu adoptarea primei Constituții propriu-zise a României. Constituția din 1866, care a fost inspirată din Constituția belgiană din 1831, considerată la timpul respectiv cea mai liberală din Europa. Ea consacra o serie de idei importante precum: principiul suveranității naționale, principiul guvernământului reprezentativ, separația puterilor, recunoașterea drepturilor omului ș.a. [23] În aceeași perioadă menționăm și adoptarea Legii pentru autentificarea actelor din 1 septembrie 1866. În conformitate cu prevederile acestei legi, autoritățile competente a legaliza sub semnătură privată și a le autentifica erau:

- a) tribunalele de județ în mod general fără restricțiune;
- b) judecătoriile de ocol;
- c) judecătoriile comunale;
- d) polițaii și comisarii de poliție, numai în mod excepțional și după distincțiunile prescrise de vale”. [27]

De menționat faptul că potrivit prevederilor acestui act normativ, competența de drept comun în materie aparținea tribunalelor de județ, astfel, conform art. 1 din Legea pentru autentificarea actelor din 1 septembrie 1866, se menționa: „Tribunalele de județ sunt competente a legaliza sau învesti cu forma autentică orice acte de valoare, și între orice persoane domiciliare sau nu în cuprinsul circumscripțiunei lor”. Toate celelalte instanțe și autorități publice aveau o competență de excepție în materie de legalizare și autentificare de acte. [13]

Evoluția notariatului în România a parcurs o cale lungă și a fost influențată de regimul politic instalat. În acest sens, activitatea notarială postbelică a fost puternic influențată de factori sociali, economici și politici. Acești factori de influență care s-au deteriorat continuu după schimbarea regimului politic, începând cu anul 1945, au determinat și scăderea circuitului juridic al bunurilor și valorilor. Foarte multe imobile au trecut în proprietatea statului – unele prin acte normative, altele preluate abuziv chiar și fără titlu și repartizate „potențailor zilei”. Această tendință de etatizare a bunurilor, coroborată cu situația economică de după război, a scăzut dramatic circuitul valorilor în România și cu precădere al celor imobile și, pe cale de consecință, a scăzut până la derizoriu activitatea notarială. Cu toate acestea, activitatea notarială nu a fost liberalizată încă mult timp, mai ales luând în considerare faptul că în activitatea notarială erau înrolați doar acei care nu se regăseau în alte activități juridice și acei care deveneau indezirabili în munca de partid. Acești factori au fost agravați și mai mult prin adoptarea unui șir de acte normative: Legea nr. 18/1968 privind

controlul averilor, care mai era denumită și „legea ilicitului”. [25] Respectiva lege a fost abrogată abia în luna octombrie 1996, prin decizia nr. 64/1996 a Curții Constituționale, când s-a stabilit că instituirea prin Legea nr. 18/1968 a unei obligații de a dovedi caracterul licit al mijloacelor folosite pentru dobândirea sau sporirea bunurilor este neconstituțională, fiind contrară art. 41, alin. 7 din Constituție care instituie prezumția caracterului licit al dobândirii bunurilor. Cităm din decizia nr. 64/1996 a Curții Constituționale: „Dispozițiile art. 2, alin. 2) din Legea nr. 18/1968, care stabilesc că „prin justificarea provenienței bunurilor se înțelege obligația persoanei în cauză de a dovedi caracterul licit al mijloacelor folosite pentru dobândirea sau sporirea bunurilor”, sunt contrare prevederilor art. 41, alin. (7) teza II din Constituția României care instituie prezumția caracterului licit al dobândirii bunurilor. Urmează deci să se constate că art. 2, alin. (2) din Legea nr. 18/1968, cu modificările ulterioare, este abrogat potrivit art. 150, alin. (1) din Constituție”. [26]

Una din legile de epocă în domeniul notarial era și Legea nr. 58-59/1974 care interzicea transmiterea terenurilor prin acte între vii, iar în cazul înstrăinării construcțiilor, terenurile erau trecute în proprietatea statului. [26] Nu poate fi trecut cu vederea și actul normativ de-o tristă faimă și anume – Decretul nr. 223/1974 privind trecerea în proprietatea statului a imobilelor ce aparțineau cetățenilor români care părăseau teritoriul țării – cu sau fără aprobare. [28]

Toate aceste acte normative vizau direct proprietatea. Desigur, toate circumstanțele relatate anterior au condus și la reducerea numărului notarilor, și a personalului de specialitate. Într-un județ mare funcționau 8-10 notari cu cca 15-20 funcționari administrativi, iar la nivel de țară funcționa un număr infirm de cca 270 de notari.

Pentru a înțelege adevărata tragedie a lipsei instituției notariale din sistemul garantării drepturilor fundamentale ale omului din România, vom face referință la niște date statistice din perioada de activitate notarială contemporană. Astfel, în prezent cei 2098 de notari în funcție (dintre care 1163 de notari individuali și 935 de notari asociați) își desfășoară activitatea în 1157 de birouri individuale (din care 414 sunt birouri de notari asociați). În plus, în mediul rural funcționează 315 sedii secundare. În acest context, notarii publici pregătesc și își împărtășesc experiența cu un număr de 146 de notari stagiați. În birourile notariale se asigură locuri de muncă pentru 5866 de angajați, calificați să deservească această profesie juridică.

Dar să ne întoarcem puțin la perioada imediat interbelică, când se puneau bazele unei organizări conceptual noi a notariatului. În acest sens, prin Decretul nr.79 din 31 martie 1950, în România este organizată instituția notariatului de stat. La început, atribuțiile notariatelor au fost limitate la autentificarea înscrisurilor, legalizărilor de acte și la trimitere în posesie a moștenitorilor. [12] Ulterior, în special prin Decretul nr. 377/1960, atribuțiile notariatelor de stat au fost extinse considerabil. Procedura succesorală era reglementată de Decretul nr. 40/1953 și era de competența notarilor de stat. Desigur, nu putem să negăm că în acea perioadă notariatul activa în deplina sa împuternicire precum este în zilele de astăzi, după modelul sovietic, notariatele de stat au fost organizate ca organe administrative cu atribuții specifice procedurii necontencioase. Activitatea notarială era coordonată de Ministerul Justiției, iar notarii erau considerați funcționari publici. [13]

După revoluția din decembrie 1989 și ulterioara tranziție spre o economie de piață, în peisajul sociojuridic din România își fac apariția noi realități și relații, fapt care a impus crearea unei noi organizări a instituției notariatului. Drept rezultat, a fost adoptată Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale și Regulamentul de punere în aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, la care se adaugă și norme de înscriere în registrele notariale. [19]

Cu referire la **Republica Moldova**, trebuie să menționăm că instituția notariatului contemporan a parcurs o cale lungă și complexă în evoluția sa, fapt ce ne oferă o anumită imagine despre prioritățile dezvoltării și statornicirii în stat a acestui instrument de drept important și necesar de reglementare a diverselor raporturi, îndeosebi de drept civil, patrimoniale, precum și a altor sfere și domenii din viața societății. În Moldova de est (începând cu anul 1813 denumită Basarabia) instituția notariatului a suferit o serie de modificări, care mai degrabă pot fi calificate drept stagnări în dezvoltarea acestei instituții, luând în considerare faptul că toate documentele în acea perioadă trebuiau întocmite în limba rusă. Iar dacă ținem cont de faptul că în marea lor majoritate, populația autohtonă nu cunoștea limba rusă, este de la sine înțeles că au fost efectuate multe prejudicii și nelegiuiri în această perioadă băștinașilor. Cu toate acestea, menționăm că, în această perioadă a fost adoptat Regulamentul din 14 aprilie 1866 despre partea notarială, fiind influențat de Legea notarială rusă din 1866, care presupunea că pe lângă judecătorii să fie instituite și 9 instituții notariale care erau guvernate de un notar superior. De asemenea, activau și notarii inferiori, mai ales că în calitate de notari erau investiți persoane incompetente, fapt care a generat o situație dramatică către anul 1917, când aproape 90% dintre țărani nu aveau pentru pământurile lor acte de proprietate perfectate de notari publici și întărite de primii notari. [4] Este și firesc că toate acestea au dus la nemulțumirea în masă a populației locale, notarii publici nu mai aveau un statut al lor și o lege organică specială, împuternicirile fiind transmise autorităților judecătorești și grefierilor. Pentru a remedia cumva situația, prin Decretul Sovietului Komisarilor Norodnici (SKN) al Rusiei Sovietice „despre judecătorie” din 24 noiembrie 1917, au fost lichidate instituțiile de justiție țariste, inclusiv cele notariale. Situația s-a ameliorat puțin după adoptarea la 4 octombrie 1922 de către SKN al R.S.F.S. Ruse a Regulamentului despre notariat, care a pus bazele noului sistem notarial sovietic. Cu toate acestea, în teritoriile din partea stângă a Nistrului (constituită în R.A.S.S. Moldovenească în 1924), unde era aplicată legislația Uniunii Sovietice și a R.S.S. Ucrainene,

situația nu a cunoscut careva îmbunătățiri nici în urma transformării R.A.S.S.M. în R.S.S. Moldovenească, deoarece o perioadă îndelungată a continuat să fie aplicată legislația Uniunii Sovietice și a R.S.S. Ucrainene. Însă odată cu adoptarea Codului civil și a Codului de Procedură Civilă din 1964, a fost necesar de adoptat și un act normativ ce va reglementa activitatea notarului de stat. Prin urmare, la data de 5 iulie 1974 a fost adoptată de către Sovietul Suprem Legea R.S.S. Moldovenești nr. 1044-VIII „Cu privire la notariatul de stat”. Această lege conținea prevederi cu privire la condițiile înaintate față de notarii de stat, drepturile și obligațiile acestora, procedura notarială. [29]

Imediat după declararea independenței statului nostru, odată cu reformele radicale sociale și economice care au demarat în Republica Moldova, precum și cu apariția noilor fenomene și tendințe în dezvoltarea notariatului, s-a conturat și problema creării și perfecționării statutului juridic al notarilor.

La moment, atestăm necesitatea includerii unor prevederi noi nu doar în Legea nr. 1453/2002 din 08.11.2002 cu privire la notariat, ci și a unor dispoziții în textul Constituției, de natură să reglementeze eficient și modern instituția notariatului, ghidând-o și motivând-o spre protejarea drepturilor constituționale ale persoanelor.

În toate aceste eforturi enunțate mai sus, vor prinde bine tratatele constituționale ale savanților din Republica Moldova. Cu titlu de exemplu cităm studiul științifico-didactic al prof. I. Guceac, „Curs elementar de drept constituțional”, în cadrul căruia sunt elucidate drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului prin prisma evoluției istorice a protecției drepturilor omului în Republica Moldova. [11]

Totodată, importante modificări ce se produc în conceperea locului și rolului notariatului în viața omului și în societate în genere, apariția și dezvoltarea notariatului liber, a principiilor și a germenilor autoadministrării notariale condiționează necesitatea reformării radicale a statutului juridic al acestuia, adaptarea lui la scopurile și condițiile de funcționare în cadrul relațiilor de piață și a vectorului de integrare europeană a Republicii Moldova.

Tendențele de modernizare a instituției notariatului sunt într-un tandem cu fenomenul globalizării, reprezentând evoluția cea mai semnificativă, inclusiv cea ce privește circuitul juridic și profesiunea notarială. Momentul actual poate fi descris prin două coordonate: pe de o parte, pe plan mondial două mari sisteme juridice se află față în față: sistemul dreptului latin și sistemul dreptului anglo-saxon. Pe de altă parte, în interiorul sistemului de drept continental european se confruntă tendințele divergente ale uniformizării și naționalității sistemelor de drept ale diverselor state.

În concluzie, profesiunea notarială a fost întotdeauna modernă datorită adaptabilității sale. Arta notarului constă, în ultima instanță, în capacitatea de a armoniza cerințele legii cu voințele individuale. Toate acestea au doar un singur scop – protecția constituțională a drepturilor fundamentale ale persoanelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Bono J. Historia del derecho notarial espanol, tom I. În: Junta de Decanos de los Colegios Notariales de Espana, 1979, p. 44-45.
2. Călinoiu C., Duculescu V., Duculescu G. Drept constituțional comparat. Tratat, vol. I, Ediția a IV. București: Edit. Lumina Lex, 2007, p. 268.
3. Ciobanu V. M. Tratat teoretic și practic de procedură civilă. Vol. II, București: Edit. Națională, 1997, p. 631.
4. Constantinescu E., Chibac Gh., Bondarciuc O. Notariat, manual pentru studenți. Chișinău: edit. Pontos, 2001, p. 14.
5. Constantinescu E. E greu să fii notar, dar nu mai greu decât să fii om. În: „Revista națională de drept”, nr. 7, iulie 2006, p. 2-9.
6. Cojocari E. Drept notarial. Manual. Chișinău: Edit. Ruxanda, 1998, p. 11. Constantinescu E. Unele aspecte ale dreptului succesoral al Republicii Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 1996, 200 p.
7. Giorgio Tamba ș. a. Rolandino e l'ars notaria de Bologna all'Europa. Atti del convegno internazionale a Studi storici sulla figura e l'opera din Rolandino: organizzato dal Consiglio notarie din Bologna sotto l'egida de Consiglio nazionale del notariale Bologna, citta europea della cultura, 9-10 ottobre 2000. Milano: A.Giuffrè 2002, 826 p.
8. Grigoral N. Instituții feudale din Moldova. I Organizarea de stat până la mijlocul sec. al XVIII-lea, București: Editura Academiei R.S. România, 1971, p. 216-218; vezi Grama D., Cara A., op. cit, p. 51.
9. Grama D., Cara A. Din istoria constituirii și evoluției instituției notariatului în Moldova. În: „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații internaționale”, nr. 1, 2009, p. 47-56.
10. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II, Chișinău: FEP Tipografia centrală, 2004, 496 p.
11. Hilserad A., Rizeanu D., Zirra C. Notariatul de stat. București: Edit. Științifică, 1964, p.54.
12. Leș I. Manual de drept notarial. București: Editura CH Beck, 2008, p. 8.
13. Nigel P. Brooke R. Brookes notary. London: Edit. Sweet&Maxwell, 2002, p.12.
14. Pillebout J.F. Droit professionnel notarial. Edit.: Litec, 7eme ed., 2006, p. 15.
15. Pillebout J.F., Yaigre J. Droit notariale. France: Editure Litec, 2004, p. 16.
16. Planol M. Traité élémentaire de droit civil Troisième édition, Tome deuxième, Librairie Générale de droit & jurisprudence, Paris, 1905, p. 47.
17. Popa I. Notarul: funcție de autoritate publică. În: Buletinul notarilor publici nr. 1, 2009, p. 34-43.

18. Reglementări privind organizarea activității notarilor publici. Sub coordonarea lui Mănescu V. Președintele Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România, 2005. București: Editura Notarom, 2005, p. 1-145.

19. Ross D. The Works of Aristotle. Oxford: 1921, p.10.

20. Turner Robert, Recunoașterea actelor notariale engleze în Europa – o revoluție a common law. În: Buletinul Notarilor publici nr.1/2009, p. 32.

21. Xenopol A. Istoria partidelor politice în România, vol. I, București: 1910, p. 99.

22. Negulescu P., Alexeianu G. Tratat de drept public, vol. I. București: Editura Casa Școalelor, 1942, p.178.

ACTE NORMATIVE

23. Codex Iustinian. 535 CE. [on-line:] <http://www.fordham.edu/halsall/basis/535institutes.asp#XIII>. *Obligationes*. (vizitat 08.04.2013).

24. Legea nr. 18/1968 privind controlul averilor (abrogat) [on-line:] <http://www.monitoruljuridic.ro> (vizitat 08.04.2013).

25. Legea nr. 58-59/1974 care interzicea transmiterea terenurilor prin acte între vii, iar în cazul înstrăinării construcțiilor, terenurile erau trecute în proprietatea statului (abrogat) [on-line:] <http://www.monitoruljuridic.ro>

26. Legea privind autentificarea actelor nr.1 din 01.09.1866. (abrogat) [on-line:] [http://www.lege-online.ro/lr-LE-GE-din-1886-\(50631\).html](http://www.lege-online.ro/lr-LE-GE-din-1886-(50631).html) (vizitat 09.05.2013).

27. Decretul nr. 223/1974 privind trecerea în proprietatea statului a imobilelor (abrogat)[on-line:] <http://www.monitoruljuridic.ro>

28. Лежа Републикий Советиче Сочилисте Молдовенешть «Ку привире ла нотариатул де стат». Кишинэу. Едит. „Картя Молдовеняскэ”, 1975, п. 4-64.

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND CAPACITATEA JURIDICĂ DE MUNCĂ A SALARIATULUI

Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

In this article, the authors have approached the labour legal capacity of the employee. Thus, it was mentioned that, unlike civil legal capacity, the legal capacity subjected to the research, has an unitary character, and therefore, it cannot be fragmented in the ability of use and of exercise.

However, the authors have analyzed the basic conditions of labor legal capacity, and especially: the age and the volitional criterion.

În conformitate cu art. 1 din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – *CM al RM*), prin noțiunea de *salariat* se subînțelege o persoană fizică (bărbat sau femeie) care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă. [1]

Așadar, calitatea de salariat poate fi atribuită unei persoane în baza unor trăsături (caracteristici) specifice raportului juridic de muncă, în forma sa tipică (întemeiată pe contractul individual de muncă). În condițiile de aplicare a unor noi forme de organizare a muncii, de apariție a unor raporturi de muncă de nivel transnațional, precum și a unor raporturi de muncă de natură „deghizată”, apare necesitatea de a formula o *altă* definiție legală a noțiunii de salariat, care ar lua în considerare și cazurile privind raporturile atipice de muncă. Pot fi preluate, în acest sens, unele construcții juridice, statonicate în practica judiciară a Uniunii Europene.

În ciuda multitudinii de legislație comunitară secundară, sensul termenului de „lucrător” a fost reliefat de Curtea Europeană de Justiție. Astfel, termenul de „lucrător” cuprinde persoanele angajate în țara-gazdă, cele care se află în că-

utarea unui loc de muncă, șomerii apti de muncă și care, anterior, au fost angajați (*cazul Hoekstra*, nr. 75/63), persoanele incapabile de muncă din cauza bolii sau accidentării suferite în timpul angajării în țara-gazdă, persoanele care au atins vârsta normală de pensionare în timpul desfășurării activității în țara-gazdă. [2] *S-a acordat, așadar, o semnificație mai largă noțiunii de lucrător*. Totodată, observăm că urmează a fi recunoscută ca lucrător, în înțelesul dreptului comunitar, acea persoană care prestează doar o activitate ocazională sau cu timp de muncă parțial. Este suficient ca activitatea să fie efectivă, să nu fie, pur și simplu, una benevolă (*cazul Levin* nr. 53/81)[3].

Din caracterul *intuitu personae* al contractului individual de muncă rezultă legătura indisolubilă dintre capacitatea de folosință și cea de exercițiu ale persoanei care urmează să se încadreze în muncă. Munca, prin definiție, este personală și deci nu poate fi efectuată prin intermediul altuia. Sub acest aspect, „capacitatea juridică, în ceea ce privește raportul juridic de muncă, poate fi considerată drept unică”. [4]

O altă viziune a avut autorul rus B. K. Beghicev (Б. К. Бегичев), care, în lucrarea sa, [5] consacrată cercetării problematicei privind capacitatea juridică de muncă, a pledat pentru distingerea capacității de exercițiu. O astfel de distincție, în opinia autorului rus, poate fi operată în cazul unor categorii de drepturi a căror exercitare nu necesită participarea personală a salariatului și care, așadar, pot fi realizate printr-un reprezentant, cum ar fi: dreptul de a primi salariul, dreptul de a compensa prejudiciul cauzat vieții și sănătății salariaților ș. a.

O astfel de viziune a fost supusă unor critici serioase în doctrina rusă. Astfel, autorul rus L. I. Ghințburg (Л. Я. Гинцбург) a menționat că exemplele invocate mai sus sunt preluate din dreptul civil și dreptul procesual civil, și nu din dreptul muncii. „Este admisă achitarea (primirea) salariului prin intermediul reprezentantului (în temeiul procurii) sau înaintarea, prin intermediul reprezentantului, a acțiunii civile în instanță de judecată cu privire la încasarea salariului. Dar, în acest caz, apare un raport juridic de o altă natură decât cea care vizează apariția dreptului la salariu, care se obține în urma prestării muncii în mod personal.” [6]

În doctrina contemporană, autorul rus M. V. Lebedev (М. В. Лебедев) a împărțit punctul de vedere al lui L.I. Ghințburg. Mai mult, M.V. Lebedev consideră că în dreptul muncii nu sunt temeuri pentru formarea și dezvoltarea instituției juridice de reprezentării, întrucât raportul juridic de muncă nu admite modificarea componenței subiective. *Caracterul personal al muncii constituie o temelie a raporturilor juridice de muncă*. [7]

Revenind la problematica capacității juridice de muncă, vom menționa că în calitate de condiții ale acesteia sunt recunoscute: *criteriul de vârstă și criteriul volitiv*. Ultimul criteriu vizează starea psihică a persoanei. În viziunea majorității autorilor, capacitatea juridică de muncă nu depinde de starea psihică a acesteia. Astfel, autorul rus N. G. Aleksandrov (Н. Г. Александров) a afirmat că, „recunoașterea capacității juridice de muncă la o persoană declarată incapabilă conform dreptului civil nu se prezintă ca un paradox.” [8] O astfel de poziție a fost susținută parțial de către M. V. Lușnikova și A. M. Lușnikov, care afirmă că starea psihică și fizică a persoanei influențează doar asupra volumului capacității juridice de muncă.

O opinie diametral opusă expune autorul O.V. Smirnov (О.В. Смирнов), care consideră că persoana fizică declarată incapabilă nu poate fi titular al dreptului la muncă, întrucât, ca urmare a lipsirii prin hotărâre judecătorească de capacități de exercițiu, aceasta nu poate dispune de capacitate juridică de muncă. [9]

În doctrina română s-a menționat că nu pot încheia contractul individual de muncă persoanele puse sub interdicție din cauza alienației sau debilității mintale, întrucât acestea nu dispun de capacitate de exercițiu și le lipsește deci discernământul. [10]

În opinia noastră, *persoanele cu dizabilități* dispun de capacitate juridică de muncă, dar volumul acesteia este redus. O astfel de afirmație se întemeiază pe considerentul că persoanele în cauză pot fi încadrate în muncă conform pregătirii lor profesionale și a capacității lor de muncă, atestate prin certificatul de încadrare în grad de dizabilitate și conform recomandărilor conținute în programul individual de reabilitare și incluziune socială, emis de Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă sau structurile sale teritoriale. [11]

În conformitate cu art. 33, alin. (4) din *Legea Republicii Moldova nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități* în vederea realizării dreptului la muncă, persoanelor cu dizabilități li se oferă posibilitatea de a activa în cadrul oricărei întreprinderi, instituții, organizații, inclusiv în cadrul întreprinderilor specializate, secțiilor și sectoarelor specializate, dacă sunt întrunite condițiile stabilite de lege. [12]

Totodată, atragem atenția asupra faptului că muncii îi revine un rol deosebit de important în procesul reabilitării socioprofesionale a persoanelor suferinde de tulburări psihice. Astfel, în privința acestor persoane se aplică uneori *ergoterapia (terapia prin muncă)*, prin care se subînțelege o tehnică medicală care contribuie la reabilitarea socioprofesională a persoanei suferinde de tulburări psihice, oferind terapie prin muncă adaptată, reprofesionalizare, activitate profesională protejată (art. 1 din *Legea Republicii Moldova nr. 1402/1997 privind sănătatea mentală*). [13]

Legislația Republicii Moldova cuprinde unele reglementări ce vizează limitarea temporară a practicării unor activități profesionale și a activităților cu pericol sporit în cazul persoanelor suferinde de tulburări psihice. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 6 din *Legea Republicii Moldova nr. 1402/1997 privind sănătatea mentală*, în caz de tulburări psihice, persoana poate fi declarată incapabilă de a desfășura anumite activități profesionale și activități cu pericol sporit pentru un termen de cel mult 5 ani, cu dreptul de reexaminare ulterioară. Hotărârea restrictivă este emisă de o comisie medicală, împuternicită de organul de ocrotire a sănătății, în temeiul concluziei asupra sănătății psihice a

persoanei, și poate fi contestată în instanță judecătorească. Dacă, până la expirarea termenului de 5 ani, persoana nu este reexaminată de un consiliu (o comisie) de expertiză medicală a vitalității, ea devine, în mod automat, capabilă să desfășoare activitățile menționate.

Potrivit prevederilor art. 34, alin. (4) din Legea Republicii Moldova nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, angajatorii, indiferent de forma de organizare juridică, care conform schemei de încadrare a personalului au 20 de angajați și mai mult, creează sau rezervează locuri de muncă și angajează în muncă persoane cu dizabilități într-o proporție de, cel puțin, 5 la sută din numărul total de salariați.

Angajarea persoanei cu dizabilități în muncă se realizează în următoarele forme:

- la *întreprinderi, instituții și organizații în condiții obișnuite*;

- la *domiciliu*. În conformitate cu art. 35 alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, persoanele cu dizabilități angajate la domiciliu beneficiază din partea angajatorului de transportul la și de la domiciliu al materiilor prime și materialelor necesare în activitate și al produselor finite, precum și de adaptare rezonabilă, după caz;

- la *întreprinderile specializate, fondate de societățile și asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități*. În art. 36, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități se prevede că statul va subvenționa parțial procurarea utilajului și a materiei prime, crearea locurilor de muncă; de asemenea, va compensa parțial contribuțiile de asigurări sociale de stat achitate de către întreprinderile specializate ale Societății Invalizilor din Republica Moldova, Societății Orbilor din Republica Moldova și Asociației Surzilor din Republica Moldova. Mijloacele financiare respective vor fi aprobate anual prin legea bugetului de stat. În plus, întreprinderile specializate se scutesc de impozite și taxe conform legislației în vigoare.

Spre deosebire de criteriul volitiv, cel al vârstei este consfințit expres în legislația muncii a Republicii Moldova. Astfel, art. 46, alin. (2) din Codul Muncii al Republicii Moldova prevede că persoana fizică dobândește capacitatea de muncă la împlinirea vârstei de 16 ani. Cu titlu de excepție, persoana fizică poate încheia un contract individual de muncă și la împlinirea vârstei de 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali, dacă, în consecință, nu-i vor fi periclitare sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională.

Acordul părinților sau al reprezentanților legali pentru tânărul între 15-16 ani trebuie să fie prealabil sau, cel puțin, concomitent încheierii contractului individual de muncă, special (să vizeze un anumit contract) și expres (să fie exprimat în formă scrisă). Lipsa acordului din partea părinților sau a reprezentanților legali antrenează nulitatea absolută a contractului individual de muncă.

Reglementările naționale privind vârsta minimă de încadrare în muncă corespund întru totul instrumentelor internaționale din domeniu. Astfel, *Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 138/1973 privind vârsta minimă de încadrare în muncă*, prin reglementările sale, instituie interdicția încadrării în muncă a persoanelor sub vârsta de 15 ani. De asemenea, acest instrument internațional relevă faptul că vârsta încadrării în muncă nu poate fi, în niciun caz, inferioară vârstei la care încetează școlarizarea obligatorie. [14]

Cu toate acestea, articolul 7 din Convenția OIM nr. 138/1973 acordă legislației naționale posibilitatea autorizării încadrării în muncă ușoară a persoanelor între 13 și 15 ani sau a executării de către aceste persoane a unor astfel de munci, cu condiția că muncile respective: a) să nu fie susceptibile de a le prejudicia sănătatea sau dezvoltarea; b) să nu fie de natură a le prejudicia: interesul pentru școală, participarea la programele de orientare sau formare profesională aprobate de autoritatea competentă, posibilitatea de a beneficia de instruirea primită.

CM al RM interzice utilizarea muncii persoanelor în vârstă de până la 18 ani la lucrările cu condiții de muncă grele, vătămătoare și (sau) periculoase, la lucrări subterane, precum și la lucrări care pot să aducă prejudicii sănătății sau integrității morale a minorilor (jocurile de noroc, lucrul în localurile de noapte, producerea, transportarea și comercializarea băuturilor alcoolice, a articolelor din tutun, a preparatelor narcotice și toxice).

De asemenea, persoanele în vârstă de până la 18 ani nu pot efectua lucrări și ocupa funcții *materialmente responsabile*, cum ar fi cele de casieri, controlori, vânzători, șefi de depozite și alte funcții specificate în *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 449/2004 „Despre aprobarea Nomenclatoarelor funcțiilor deținute și lucrărilor executate de către salariații cu care angajatorul poate încheia contracte scrise cu privire la răspunderea materială individuală sau colectivă (de brigadă) deplină, precum și a contractelor-tip cu privire la răspunderea materială deplină”*. [15]

Reținem că legislația în vigoare poate institui o vârstă minimă majorată pentru apariția capacității juridice de muncă. De exemplu, în funcția de ofițer de informații și securitate poate fi angajată doar persoana care a atins vârsta de, cel puțin, 21 de ani (art. 7, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 170/2007 „Privind statutul ofițerului de informații și securitate”). O cerință similară este prevăzută de art. 20, alin. (1), lit. a) și art. 27, alin. (2), lit. a) din *Legea Republicii Moldova nr. 283/2003 „Privind activitatea particulară de detectiv și de pază”* în privința persoanelor care vor să fie încadrate în activitatea particulară de detectiv și de pază. Desigur că astfel de reglementări țin de problematica diferențierii capacității juridice de muncă. [16]

Limita maximă de vârstă până la care se menține capacitatea juridică de muncă poate fi statuată în acte normative doar pentru ocuparea anumitor funcții. Astfel, conform art. 82, lit. i) din Codul Muncii al Republicii Moldova, conducă-

torul unității de stat, inclusiv municipale sau al unității cu capital majoritar de stat urmează să fie eliberat din serviciu la atingerea vârstei de 65 de ani. În situația analizată, *atingerea limitei maxime de vârstă micșorează volumul capacității juridice de muncă a persoanei vizate, dar nu împiedică ocuparea oricărei alte funcții a cărei exercitare nu implică asemenea restricții de vârstă*. Ca o confirmare la cele spuse, menționăm că în nota la art. 82 din Codul Muncii al Republicii Moldova se arată că *persoanele eliberate din serviciu în temeiul art. 82, lit. i) din CM al RM pot fi angajate pe o durată determinată conform art. 55, lit. f) din CM al RM în orice funcție, alta decât cea de conducător de unitate de stat, inclusiv municipală, sau de unitate cu capital majoritar de stat*.

În cazul funcționarilor publici, împlinirea de către aceștia a vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă conduce la încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților. Cu titlu de excepție, la împlinirea vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, funcționarul public poate fi numit, la decizia persoanei (organului) care are competență legală de numire în funcție, pe perioade determinate, dar care cumulativ nu vor depăși 3 ani, în aceeași funcție publică, în funcție echivalentă sau în funcție de nivel inferior, primind pensia și salariul conform legislației (art. 42, alin. (5) din Legea Republicii Moldova nr. 158/2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”).

Problematica censului de vârstă pentru exercitarea anumitor activități a fost supusă unor interpretări de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova. Astfel, în *Hotărârea nr. 30 din 23.12.2010*, Curtea Constituțională a statuat că, ... stabilirea unui cenx de vârstă pentru exercitarea anumitor activități nu poate fi privită *a priori* ca o încălcare a dreptului constituțional la muncă.” [17]

Potrivit legislației în vigoare, capacitatea juridică de muncă a persoanei poate fi supusă unor limitări. Așadar, limitarea capacității juridice de muncă se admite în cazurile prevăzute de lege în privința persoanei care a săvârșit o infracțiune sau o contravenție. De exemplu, în temeiul sentinței de condamnare, persoana poate fi privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 1 la 5 ani, iar în cazurile expres prevăzute în Partea specială a *Codului Penal al Republicii Moldova* (în continuare – CP al RM) [18] – pe un termen de la un an la 15 ani. În sensul CP al RM, privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate constă în interzicerea de a ocupa o funcție sau de a exercita o activitate de natura aceleia de care s-a folosit condamnatul la săvârșirea infracțiunii (art. 65, alin. (1) din CP al RM).

Limitarea capacității juridice de muncă poate fi operată doar cu respectarea strictă a următoarelor condiții: a) o astfel de limitare poate surveni doar în cazurile prevăzute de lege; b) poate fi dispusă în mod individual, în temeiul hotărârii judecătorești; c) poate fi operată doar în privința anumitor tipuri de activități de muncă; d) este limitată în timp. [19]

BIBLIOGRAFIE

1. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 159-162 din 29.07.03.
2. Nicolae Voiculescu, *Drept comunitar al muncii*, București, Editura „Rosetti”, 2005, p. 85.
3. *Ibidem*, p. 86.
4. Ion Traian Ștefănescu, *Dreptul muncii*, București, Lumina Lex, 1997, p.75.
5. Б. К. Бегичев. *Трудовая правоспособность советских граждан*. – Москва, 1972, стр. 72-73.
6. Гинцбург Л. Я. *Социалистическое трудовое правоотношение*. – Москва: Наука, 1977, стр. 200.
7. Лебедев В. М. *Лекции по трудовому праву России*. Выпуск 3. Томск, 2002, стр. 51.
8. А. М. Лушников, М. В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник*: Том I. – Москва: Статут, 2009, стр. 771.
9. Смирнов О. В. *Природа и сущность права на труд в СССР*. – Москва: Юридическая литература, 1964, стр. 25.
10. Alexandru Țiclea, *Codul muncii comentat: republicat 18 mai 2011*, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, București, Universul Juridic, 2011, p. 28.
11. În sensul *Legii Republicii Moldova nr. 60/2012 „Privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități”*, prin noțiunea de „persoană cu dizabilități” se înțelege o persoană cu deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere/obstacole, pot îngreuna participarea ei deplină și eficientă la viața societății în condiții de egalitate cu celelalte persoane.
12. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 155-159 din 27.07.2012.
13. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 44-46 din 21.05.1998.
14. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 519-XIV din 15.07.1999; în vigoare pentru Republica Moldova – 21.09.2000.
15. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 73 din 07.05.2004.
16. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 200-203 din 19.09.2003.
17. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 30 din 23.12.2010 „Pentru controlul constituționalității art. 16, alin. (1), lit. g) din Legea nr. 1453-XV din 8 noiembrie 2002 „Cu privire la notariat”, cu modificările și completările ulterioare” // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 1-4 din 07.01.2011.
18. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 128-129 din 13.09.2002.
19. А. М. Лушников, М. В. Лушникова. *Курс трудового права: Учебник*: Том I. – Москва: Статут, 2009, стр. 780.

PROBLEME ACTUALE PRIVIND REGLEMENTAREA STATUTULUI AGENTULUI CONSTATATOR, AL PROCURORULUI ȘI AL INSTANȚEI DE JUDECATĂ ÎN PROCESUL CONTRAVENȚIONAL

Igor TROFIMOV,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Andrian CREȚU,
doctorand

SUMMARY

The quality of the subjects of a contravention of procedural law has those categories of people who are involved directly or indirectly in contravention process. The key element that determines the quality of participants in the contravention is the existence of procedural rights and obligations under its start. In other words, to hold the participation to the contravention is necessary to exercise procedural functions, and under it - to have a procedural statute.

Calitatea de subiecte ale raporturilor de drept procesual contravențional o au acele categorii de persoane care sunt implicate direct sau indirect în cadrul procesului contravențional. Elementul-cheie care determină calitatea de participant la procesul contravențional este existența drepturilor și obligațiilor procesuale în cadrul demarării acestuia. Altfel spus, pentru a deține calitatea de participant la procesul contravențional este necesar de a exercita funcții procesuale, iar în virtutea acesteia – de a avea un statut procesual.

În literatura de specialitate părțile la procesul contravențional sunt divizate în două mari categorii – partea de învinuire și partea de apărare. Din partea de învinuire fac parte agentul constator și, după caz, procurorul, iar partea de apărare o formează contravenientul și apărătorul. Trebuie de precizat că utilizarea termenului „partea apărării” nu este legată direct cu prezența avocatului-apărător. Avocatul poate fi prezent și în partea de învinuire. Termenul „partea apărării” se identifică pornind de la funcția de bază pe care o exercită această parte. Contravenientul este învinuit și urmează să se apere contra acestor învinuiri, de aceea el și cu apărătorul său formează partea apărării. Agentul constator și victima, după caz cu apărătorul său, învinuiesc contravenientul, de aceea formează partea învinuirii.

Așa cum s-a menționat anterior, textul Codului contravențional nu face o diferențiere clară între participanții și părțile la proces. În același sens, în Codul contravențional nu este desfășurat sau în unele cazuri nu este reglementat statutul juridic al unor participanți la proces. Astfel, nu este reglementat regimul juridic al participării grefierului la procesul contravențional, chiar dacă în articolele 384, 459, 462 ale Codului contravențional este amintit grefierul. Nu este declarat statutul părții civile și părții civilmente responsabile, având în vedere că, potrivit articolului 45 al Codului contravențional, părțile pot cere repararea daunei cauzate ca rezultat al comiterii contravenției.

De asemenea, nu se face o delimitare clară între competența de constatare și cea de examinare a cazurilor de comitere a contravențiilor.

Agentul constator. Pentru a fi posibilă sancționarea contravenției, este necesar ca aceasta să fie, mai întâi de toate, probată. Există anumite persoane, care dețin unele funcții, datorită cărora le revine competența constatării contravențiilor în diferite domenii de activitate, indiferent de natura actului care stabilește și sancționează contravențiile. [1] Legislația Republicii Moldova îi conferă persoanei care constată contravențiile calitatea de „agent constator”.

În unele cazuri, dacă e să ne referim la prevederile alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional, în cadrul uneia și aceleiași autorități pot fi persoane care doar constată și în același timp – persoane care doar sancționează. Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm important soluționarea următoarelor întrebări:

- a) cine este desemnat în calitate de agent constator;
- b) care este actul prin care se determină calitatea de agent constator;
- c) prin ce se confirmă calitatea de agent constator;
- d) ce reprezintă competența agentului constator;
- e) ce reprezintă exercițiul funcțiunii agentului constator.

Aceste întrebări, considerăm, sunt importante pentru a identifica calitatea de agent constator.

În așa fel, referitor la întrebarea, cine este desemnat în calitate de agent constator, textul Codului contravențional nu conține o normă expresă care să identifice condițiile deținerii calității de agent constator. La fel, nu există o lege

aparte care să reglementeze calitatea de agent constatare. În același timp, dacă ne referim la prevederile articolului 385 al Codului contravențional, atunci constatăm că agentul constatare este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională și este desemnat ca agent constatare funcționarul din autoritățile indicate la articolele 400-4232, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare. În așa fel, reieșind din prevederile articolului 385 Cod contravențional, condițiile de dobândire a calității de agent constatare sunt:

a) existența calității de angajat al autorității competente prevăzute de articolele 400-4232 ale Codului contravențional;

b) desemnarea în calitate de agent constatare din cadrul autorității din care face parte.

Aceste condiții sunt cumulative, astfel cum are importanță atât faptul angajării în autoritatea competentă de a constata și examina cazurile contravenționale, cât și faptul desemnării în calitate de agent constatare.

În același timp, dacă facem referință la prevederile articolelor 400-4232 ale Codului contravențional, atunci constatăm că, de fapt, în textul acestor articole sunt indicate categoriile de funcții ce pot avea calitatea de agent constatare. Pentru exemplu, potrivit alineatului (2) al articolului 400 al Codului contravențional este prevăzut că sunt în drept să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni în limitele competenței șeful de direcție și adjuncții săi, comisarul de poliție și adjuncții săi, șefii secțiilor de poliție, șefii sectoarelor de poliție, șefii posturilor de poliție, ofițerii operativi superiori de sector și ofițerii de sector ai poliției, precum și șefii posturilor liniare de poliție, iar pe cauzele privind încălcarea regimului din transporturi și a regulilor de circulație rutieră – și funcționarii poliției rutiere.

Din punct de vedere teoretic, stabilirea unor asemenea reglementări cum sunt cele din alineatele (2) și (3) ale articolului 400, alineatului (2) al articolului 401, alineatului (2) al articolului 402 ale Codului contravențional și altele de așa fel, vin în contradicție cu prevederile alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional, care stabilește că agentul constatare este desemnat. Or, la momentul angajării în funcție în cadrul autorității competente de a constata și sancționa contravențiile, în actul de angajare (ordinul sau altă decizie de numire) trebuie să figureze și dispoziția de desemnare în calitate de agent constatare, aceasta fiind o condiție suplimentară pentru a fi prezentă calitatea de agent constatare. În caz contrar, sintagma „este desemnat ca agent constatare” din conținutul alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional nu ar avea nicio aplicabilitate.

În realitate însă o asemenea dispoziție lipsește, practic, în toate actele de desemnare în asemenea funcții. Pentru ca să ne convingem de aceasta, este ușor să ne referim la prevederile alineatului (2) al articolului 402 al Codului contravențional, unde calitatea de agent constatare, de rând cu alți funcționari din cadrul Ministerului finanțelor, este prevăzută și pentru ministrul și viceministrul finanțelor. Examinând actul decizional prin care sunt desemnați viceministrul finanțelor, și anume Hotărârea Guvernului nr. 719 din 20.11.2009 cu privire la numirea în funcție a dlui Victor Barbăneagră (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 169-170/794, 24.11.2009), constatăm că textul hotărârii sună, după cum urmează: „Se numește dl Victor Barbăneagră în funcția de viceministru al finanțelor”. În textul hătărării lipsește oricare mențiune referitor la calitatea de agent constatare. Și aici, chiar dacă această lacună o poate înlătura ministrul finanțelor prin emiterea unui ordin prin care să se atribue viceministrului asemenea împuterniciri, atunci, referindu-ne la cazul ministrului finanțelor – o asemenea abordare nu mai poate fi valabilă. Analogic, în Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 5 din 14.01.2011 privind numirea Guvernului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16-17/21 din 21.01.2011), nu este reglementat nimic despre competența de constatare a contravențiilor pentru ministrul finanțelor.

În ce privește deficiențele practice care pot apărea, am putea exemplifica cu referire la același articol 400 al Codului contravențional, care stabilește competența organelor afacerilor interne. Trebuie să constatăm că denumirea unei funcții ca fiind de „inspector” sau „specialist”, „inspector superior” sau „specialist principal”, „șef de direcție” sau „director”, „adjunctul comisarului” sau „vicecomisar” constituie prerogativa autorității care aprobă statele de personal și schema de încadrare a funcțiilor din cadrul autorității. Această chestiune, pentru Ministerul Afacerilor Interne este prevăzută în subpunctul 22) al punctului 8 al Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 778 din 27.11.2009 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 173/856 din 01.12.2009). În așa fel, Ministerul Afacerilor Interne nu este limitat în a stabili alte denumiri de funcții decât cele prevăzute în alineatele (2) și (3) ale articolului 400 al Codului contravențional. De aici poate apărea situația în care denumirea funcției, potrivit statelor de personal aprobate de Ministerul Afacerilor Interne, să sune altfel decât cea expusă în alineatele (2) și (3) ale articolului 400 al Codului contravențional. Și de fapt, la moment, situația este anume așa: în conformitate cu prevederile alineatului (2) al articolului 400 al Codului contravențional funcția deținută de polițist care poate avea calitatea de agent constatare este de „ofițer de sector al poliției”, iar potrivit statelor de personal aprobat de Ministerul Afacerilor Interne o asemenea funcție nu există, însă există o altă funcție, și anume - funcția de „ofițer operativ de sector de poliție”.

În aceeași ordine de idei, atenționăm asupra incorectitudinii utilizării sintagmei „funcționarii poliției rutiere”, din textul aceluiași alineat (2) al articolului 400 al Codului contravențional potrivit căruia au competența de a constata și sancționa pe cauzele privind încălcarea regimului din transporturi și a regulilor de circulație rutieră funcționarii poliției rutiere. Calitatea de „funcționar” prevede faptul ocupării unei funcții. În cadrul poliției rutiere funcțiile pot fi pornind de

la șeful secției poliției rutiere și terminând cu contabilul, ofițerul de presă și chiar servitoarea angajată în cadrul acestei secții în funcția corespunzătoare. Implicit, și servitoarea, și contabilul ar avea calitatea de agent constatatator pe cauzele privind încălcarea regimului din transporturi și a regulilor de circulație rutieră.

În ceea ce privește contravențiile ecologice, trebuie să menționăm că calitatea de agent constatatator pe cazurile de comitere a acestor categorii de contravenții o au funcționarii prevăzuți la articolele 400, 406 și 405 ale Codului contravențional.

Instanța de judecată. Legislația în vigoare acordă două accepțiuni noțiunii de instanță judecătorească. Într-un prim sens, organizatoric, prin instanța judecătorească se înțelege veriga ce intră în compunerea sistemului organelor judecătorești. Într-un alt sens, prin instanța judecătorească se înțelege completul de judecată care este organ judiciar competent să soluționeze cauzele. [2]

Dacă în procesul penal instanța de judecată este subiectul principal al activității procesual-penale, în procesul contravențional instanța de judecată are rolul unuia dintre organele care examinează și aplică sancțiunea contravențională, iar în cazul în care contravenientul contestă deciziile autorităților administrației publice care au competența de a constata și sancționa, servește instanța de examinare a contestării asupra acestor decizii. [3]

Această concluzie se cere a fi făcută, deoarece, indiferent de accepțiunile pe care le-a avut termenul de justiție, acesta s-a impus din cele mai vechi timpuri ca o funcție de judecare a proceselor, de reprimare a persoanelor care produc pagube și suferințe altora prin încălcarea regulilor sociale convenite sau stabilite, de anulare a actelor ilegale sau abuzive. [4] Activitatea judiciară se deosebește de atribuțiile și actele celorlalte autorități publice, iar administrarea ei reprezintă unul din atributele esențiale ale puterii suverane. [5] Îndeplinirea justiției este o activitate juridică specifică, realizarea căreia este de competența exclusivă a puterii judecătorești. Funcția de înfăptuire a justiției constă în soluționarea obiectivă a cauzelor legate de încălcarea normelor consacrate juridic. Mai mult decât atât, statul de drept ca atare a devenit de neconceput fără justiție, lipsa justiției veritabile însemnând arbitrar și nedreptate. Această funcție a fost și este încredințată unei autorități distincte, investită cu puteri statale care-i dau eficiență și care trebuie să fie independentă și imparțială. [6]

În așa fel, cum am denumi noi procesul de judecare – fie examinare, fie soluționare, fie cu un alt termen, în fond, dacă acesta are ca funcție emiterea unei decizii de sancționare contra unor condiții, cum ar fi existența celor patru elemente constitutive, atunci acesta oricum rămâne a fi un proces de judecare sau, altfel spus, – un act de justiție. [7]

În așa fel, suntem pe deplin de acord cu opinia doctorului, conferențiar universitar Sergiu Furdul, care susține că prin conținutul reglementărilor Codului contravențional este grav afectat actul de justiție. Aceasta însă poate fi doar în cazul în care contravenientul este de acord cu faptul că a comis și cu această sancțiune. În restul cazurilor, chestiunea cu privire la aplicarea sancțiunilor urma să fie soluționată exclusiv de instanța de judecată. [8] Competența agentului constatatator de a sancționa și pune în aplicare sancțiunea contravențională poate fi bazată doar pe acordul contravenientului cu sancțiunea prevăzută de lege. În asemenea cazuri, contravenientul în fața reprezentantului statului – agentul constatatator – acceptă sancțiunea pe care și așa i-ar fi aplicat-o instanța. De aici se îndreptățește și posibilitatea de a achita 50% din amendă, odată ce o achită într-un termen rapid de 72 de ore. În caz contrar, dacă contravenientul consideră că agentul constatatator nu a calificat corect fapta sau nu a stabilit corect cine se face vinovat pentru contravenție, acesta nu ar trebui să fie imputernicit să aplice sancțiunea după cum ar considera.

Considerăm o asemenea abordare drept una destul de eronată, deoarece se pune incorect accentul pe esența actului de justiție. Esența actului de justiție se identifică prin natura actelor care îl caracterizează – examinarea și aplicarea sancțiunii materializată prin decizia autorității – dar nu prin prisma autorității care realizează actul de justiție. Și chiar dacă în articolul 394 al Codului contravențional este expus că „justiția în cauzele contravenționale se înfăptuiește de către instanța de judecată conform competenței date prin prezentul cod”, atunci este foarte greu de explicat conținutul articolului 393 al Codului contravențional, care echivalează esența actului care îl exercită în cadrul procesului contravențional instanța de judecată cu actele care le realizează procurorul, comisia administrativă și agentul constatatator. În acest sens, fără ca să numim că actele în cauză sunt sau nu justiție, putem să confirmăm că și instanța de judecată, și procurorul, și comisia administrativă, și agentul constatatator exercită unele și aceleași acte, după natura sa. Urmează doar să le atribuim o calificare corectă – sunt sau nu acestea acte de justiție.

De aceea, soluția pe care considerăm că trebuia să fie adoptată la Codul contravențional, este ca justiția pe cazurile contravenționale să fie înfăptuită doar de către instanțele de judecată.

Întorcându-ne la competența instanțelor de judecată, trebuie să menționăm că aceasta poate fi diferențiată în două categorii, și anume:

- 1) competență de examinare și sancționare a cazurilor contravenționale;
- 2) competență de examinare a actelor de contestare a deciziilor pe marginea cazurilor contravenționale.

În primul caz, competența reiese din prevederile articolelor 393 – 395 ale Codului contravențional, care stabilesc că instanțele de judecată sunt competente să examineze cauzele contravenționale de rând cu procurorul, comisia administrativă și agentul constatatator, iar în virtutea acestora examinează toate cazurile cu privire la contravenții, cu excepția celor atribuite de prezentul cod competenței unor alte organe, precum și cauzele contravenționale în privința

minorilor; cauzele contravenționale prevăzute la art. 61, 63-66, 316-318, 320, 336 ale Codului contravențional; cauzele contravenționale în care agentul constator sau procurorul propun aplicarea unei sancțiuni dintre cele care urmează: privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate; privarea de dreptul de a deține anumite funcții; privarea de dreptul special; munca neremunerată în folosul comunității sau arestul contravențional. În această situație, așa cum stabilește articolul 394 al Codului contravențional, cauza contravențională se judecă în complet format dintr-un singur judecător care se pronunță asupra fondului cauzei prin decizie.

În cel de-al doilea caz, în corespundere cu prevederile articolului 394 al Codului contravențional, competențele instanțelor de judecată presupun examinarea contestațiilor împotriva hotărârilor autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale și ale procurorului. Aici instanța de judecată este compusă dintr-un complet format din 3 judecători, pronunțându-se prin decizie.

Regula generală este că toate instanțele de gradul întâi examinează cauze în fond și corespunzător se judecă de un singur judecător. [9] Dacă e să pornim de la prevederile articolului 394 al Codului contravențional, atunci constatăm că instanțele de judecată judecă cauza contravențională în complet format dintr-un singur judecător care se pronunță asupra fondului cauzei prin decizie. În același timp, potrivit prevederilor articolului 448 al Codului contravențional, contravenientul, victima sau reprezentantul acestora, precum și procurorul sunt în drept, în decursul a 15 zile de la data aducerii la cunoștință a faptului încheierii procesului-verbal cu privire la contravenție, să-l conteste în instanța de judecată în a cărei rază teritorială activează autoritatea din care face parte agentul constator.

Aceasta însă nu poate să racordeze cu prevederile alineatului (3) al articolului 448, care stabilește că contestația suspendă executarea sancțiunii contravenționale aplicată prin proces-verbal. În același timp, obiectul examinării este fondul contestației, adică cererea prin care contravenientul, victima sau alt participant la proces exprimă dezacordul cu sancțiunea aplicată. În același sens, dacă în instanța de judecată examinarea contestației în condițiile articolului 448 al Codului contravențional are loc în ordinea examinării cauzei în fond, atunci instanța nu trebuie să se pronunțe asupra corectitudinii aplicării sancțiunii de către agentul constator. În caz contrar, și anume dacă instanța, la examinarea contestației în condițiile articolului 448 al Codului contravențional, se pronunță asupra corectitudinii aplicării sancțiunii de către agentul constator, iar mai mult decât atât, se pronunță asupra menținerii acestei decizii, fără a pronunța o decizie proprie a instanței, atunci aceasta nu este altceva decât o examinare în ordinea examinării recursului. Atunci aceasta ar trebui să se examineze în completul a trei judecători, iar decizia acesteia ar trebui să devină irevocabilă.

Realmente, astăzi instanța de judecată judecă contestațiile în condițiile articolului 448 al Codului contravențional în ordinea examinării cauzei în fond, însă pronunță o decizie proprie instanței de recurs. În același timp, această decizie este atacată ulterior cu recurs, chiar dacă chestiunile abordate în cererea de recurs nu pot să corespundă conținutului de examinare a unei hotărâri pe o cauză examinată în fond.

Pentru a ne convinge de cele spuse, propunem analiza temeiului prevăzut de litera a) a articolului 466 al Codului contravențional, potrivit căruia recursul poate fi întemeiat dacă nu au fost respectate dispozițiile privind competența după materie sau după calitatea persoanei. Dacă cauza a fost examinată de instanța de judecată în fond, atunci trebuie să ne referim la prevederile articolului 395 al Codului contravențional. Toate cauzele care sunt contestate în ordinea articolului 448 al Codului contravențional nu sunt de competența instanțelor de judecată pentru a fi examinate. Prin urmare, instanța de judecată nu putea examina ca o instanță de fond. Prin urmare, temeiul este pertinent, iar recursul urmează să fie admis absolut în toate cazurile.

Prin urmare, în ordinea articolului 448 al Codului contravențional cauzele se examinează în ordine de recurs, urmând a fi examinate într-un complet de trei judecători.

Astfel, poate fi modificat conținutul articolului 465 al Codului contravențional, unde alineatul (1) al acestui articol să se expună în următoarea redacție: „(1) Pot fi atacate cu recurs deciziile autorităților competente să soluționeze cauzele contravenționale prevăzute la articolul 393 al prezentului cod”. În același timp, s-ar cere și modificarea alineatului (3) al articolului 394 al Codului contravențional acceptându-se următoarea redacție: „(3) Instanța de recurs judecă în complet format din 3 judecători, iar asupra contestației deciziilor autorităților prevăzute la punctele b) – d) ale articolului 393 al prezentului cod, cauza se examinează în complet format dintr-un singur judecător”. Această soluție ar asigura o claritate asupra căilor de atac a deciziilor în cazurile contravenționale, dar și ar descărca instanțele de judecată de încărcătura examinării acestora. În același timp s-ar exclude situația în care pe marginea cazurilor examinate de agentul constator, procuror și comisia administrativă, cauza va trece două căi de contestare – examinarea contestației în ordinea articolului 448 al Codului contravențional și recursul asupra hotărârii instanței de judecată care a examinat contestația în ordinea articolului 448 al Codului contravențional, iar pe cazurile examinate de instanța de judecată – doar o singură cale de atac – recursul în condițiile articolelor 465 – 468 ale Codului contravențional.

În același timp, vom menționa, că o asemenea soluție nu ar înlătura nicidecum problema în fond, unde chestiunea cu privire la efectuarea justiției să aparțină doar instanțelor de judecată.

Procurorul. În corespundere cu prevederile articolului 4 al Legii cu privire la procuratură, procurorul este persoana cu funcție de răspundere prin al cărei intermediu Procuratura își exercită atribuțiile. [9]

În corespundere cu prevederile articolului 386 al Codului contravențional, procurorul participă la procesul contra-

vențional în limitele competenței stabilite de prezentul cod. În vederea realizării competențelor sale procurorul este în drept să pornească procesul contravențional; să aplice în cazurile prevăzute de lege sancțiuni contravenționale; să solicite aplicarea de către instanța de judecată a unei sancțiuni contravenționale; să participe la examinarea cauzei în instanța de judecată atunci când procesul contravențional a fost pornit de el; să verifice legalitatea acțiunilor agentului constator; să atace decizia agentului constator sau a instanței de judecată; să exercite alte drepturi prevăzute de lege.

Mai mult ca atât, potrivit articolului 386 al Codului contravențional, în vederea realizării competențelor sale, procurorul este în drept să pornească procesul contravențional și să aplice în cazurile prevăzute de lege sancțiuni contravenționale. De fapt, acestea și sunt competențele de constatare și sancționare a cazului contravențional, de rând cu organele de interne, organele vamale și altele, doar că paralel, pe domeniile sale de competență, așa cum este stabilit de Codul contravențional.

În acest sens, în virtutea unicului drept al său de a ataca în ordinea articolului 448 al Codului contravențional deciziile agentului constator, altă deosebire pe acest compartiment nu există.

În această ordine de idei, statutul procurorului în procesul contravențional este echivalat statutului altor categorii de autorități ce pot constata, examina și aplica sancțiuni contravenționale, în așa fel fiind deschisă întrebarea despre necesitatea ca procurorul să fie considerat agent constator, de rând cu celelalte autorități ale administrației publice prevăzute la articolele 400 – 423/2.

Grefierul. Comparativ cu procedura penală de examinare și sancționare, în procesul contravențional, așa cum și judecătorul, grefierul nu apare întotdeauna ca un participant al raporturilor procesual-contravenționale. Prezența grefierului în procesul penal este doar în cazul în care cauza este examinată în fond de către instanța de judecată sau dacă este contestată.

În mod expres, textul Codului contravențional nu ne vorbește despre prezența obligatorie a grefierului în ședința de judecată, precum și despre funcțiile acestuia de a ține procesul-verbal al ședinței de judecată. Mai mult ca atât, în corespundere cu prevederile articolului 1 al Legii privind statutul și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești, cauzele în materie civilă și penală, iar în cazurile prevăzute de lege, și alte cauze, se judecă cu asistența grefierului. Prin urmare, legea nu ne vorbește expres despre prezența grefierului în procesul contravențional.

Chestiunea legată de prezența grefierului în ședința de judecare a cazului contravențional o putem deduce din textul articolului 2 al Legii privind statutul și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești, care stabilește că grefierul îndeplinește și alte atribuții procedurale prevăzute de codurile de procedură civilă, de procedură penală și cu privire la contravențiile administrative. În același timp, articolul 384 al Codului contravențional stabilește dreptul bănuțului (contravenientului) de a declara recuzare grefierului, iar articolul 459 al Codului contravențional ne vorbește despre faptul că procesul-verbal al ședinței de judecată se semnează de către judecător și grefier[10].

Toate acestea ne dau dovada faptului că prezența grefierului în ședința de judecată este o chestiune obligatorie. În același timp nu este identificat rolul procesual al grefierului. Codul contravențional nu stabilește imputernicirile și obligațiile pe care le are grefierul în procesul contravențional, temeiurile pentru recuzarea acestuia, precum și procedura și condițiile de recuzare a grefierului.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, ed. Atlas-Lex, București, 1993, pag. 163 (265 pagini).
2. Igor Dolea și alții, *Drept procesual penal*, ed. Cartier, Chișinău, 2005, pag. 139 – 140 (960 pagini).
3. I. Odagiu, T. Osoianu și alții, *Drept procesual penal*, ed. Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 2009, pag. 148 (456 pag).
4. M. Popescu, *Înfăptuirea justiției - funcție exclusivă a autorității judecătorești*, rev. „Legea și viața”, nr. 8, Chișinău 2011, pag. 39.
5. Ioan Leș, *Tratat de drept procesual civil*, ediția a 3-a, ed. All Beck, București, 2005, pag. 4.
6. M. Popescu, *Înfăptuirea justiției - funcție exclusivă a autorității judecătorești*, rev. „Legea și viața”, nr. 8, Chișinău 2011, pag. 39.
7. M. Orlov, Șt. Belecciu, *Drept administrativ*, ed. Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 2005, pag. 161 (270 pag.).
8. S. Furdui, *Opinie cu privire la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova*, aprobat prin Legea nr. 218-XVI din 25 octombrie 2008, elaborat prin colaborarea Ministerului Justiției cu autoritățile interesate, „Revista Națională de Drept”, nr. 3, Chișinău, 2011, pag. 18.
9. Igor Dolea și alții, *Drept procesual penal*, ed. Cartier, Chișinău, 2005, pag. 142 (960 pagini).
10. Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25.12.2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56/155, din 17.03.2009).
11. Lege privind statutul și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 64-66/296, 11.05.2007.

CONSECINȚELE NEEEXECUTĂRII ACTULUI JURISDICȚIONAL INTERNAȚIONAL

Diana SÂRCU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Consequences of non-execution of an international judicial act

Non execution of judgments delivered by the International Court of Justice represents a distinct gravity because it refers to the sensible question of court's efficiency. As a general rule, states are obliged to execute the provisions settled in the judgments held by the ICJ. Though the non-execution can be justified through the point of view of practical international relationships, it can never be excused from the perspective of international public law from mere point of view that a refusal to execute a final boundary decision is a violation of law and engages the responsibility of the culpable state.

Actul jurisdicțional internațional, odată adoptat, nu pune un punct definitiv procedurii complexe de înfăptuire a justiției internaționale. În esență, pronunțarea hotărârii definitive doar deschide calea spre soluționarea diferendului internațional care și a fost deferit instanței de jurisdicție spre rezolvare, urmând ansamblul de proceduri executorii.

Pronunțarea unui act jurisdicțional valabil are ca efect onorarea obligației de a-l executa și, astfel, de a realiza prevederile sale rezolutorii de către părțile nemijlocit vizate de hotărârea adoptată, dar și de către alți subiecți, cărora hotărârea nu le este adresată în mod expres. Pronunțarea unui act jurisdicțional valabil are ca efect onorarea obligației de a-l executa și, astfel, de a realiza prevederile sale rezolutorii de către părțile nemijlocit vizate de hotărârea adoptată, dar și de către alți subiecți, cărora hotărârea nu le este adresată în mod expres.

Neexecutarea hotărârilor Curții Internaționale de Justiție (CIJ) prezintă o gravitate deosebită pentru că pune în discuție eficacitatea Curții și posibilitatea de înfăptuire a unei justiții internaționale și, în cele din urmă, afectează, indirect, abilitatea ONU de a realiza scopurile și principiile prescrise de Cartă. [6, p. 387] Unul dintre principalele scopuri ale justiției internaționale este acela de reparare integrală a prejudiciului cauzat prin fapte ce contrazic normele de conviețuire interstatală, recunoscute prin convenții și drept internațional. [7, p. 174]

Astfel, tocmai pentru a nu se ajunge în situația neexecutării hotărârii CIJ și deci a se înregistra prin aceasta chiar o atacare a justiției internaționale, au fost create mijloace de constrângere și sancțiuni ce pot fi luate împotriva statelor care nu respectă hotărârile Curții. Acestea din urmă sunt fie modalități jurisdicționale, fie acte cu caracter politic. Aplicarea primelor este cu atât mai dificilă cu cât CIJ nu are competența de a acorda despăgubiri pentru neexecutarea hotărârii sale. Totuși Curtea poate să intervină fie refuzând să se pronunțe asupra unei cereri de revizuire a unei hotărâri pronunțate de ea însăși, fie luând alte măsuri, care însă nu afectează judecata pe fond ori de câte ori nu sunt respectate ordonanțele date în cursul procesului. În ce privește sancțiunile cu caracter politic care se iau în cazul nerespectării hotărârii CIJ, organul competent este chiar Organizația Națiunilor Unite, dar Consiliul de Securitate nu este obligat să ia măsuri pentru executarea acestor hotărâri.

Executarea hotărârilor Curții Internaționale de Justiție poate ridica probleme care ating cele mai delicate domenii atât ale dreptului internațional public, cât și ale dreptului Națiunilor Unite, atunci când aceste două sisteme de drept cu greu pot fi examinate separat. Cu toate că sistemul ONU este aparent mai integrat și mai instituționalizat, acesta se confruntă cu chestiuni destul de controversate, relația dintre Consiliu și Curtea Internațională de Justiție făcând obiectul faimoasei controverse dintre drept și politică.

Încălcarea obligației de a executa hotărârile CIJ, ca și oricare încălcare a normelor dreptului internațional cutumiar sau convențional, angajează responsabilitatea statului vinovat. Fiecare faptă ilicită comisă de un stat-subiect al dreptului internațional public angajează răspunderea internațională și îi incumbă acestuia obligațiunea de a repara consecințele prejudiciabile survenite în urma conduitei neconforme și ilegale. Această regulă a fost formulată de Curtea Permanentă de Justiție Internațională în speța *Uzina Chorzow* (Germania c. Poloniei), [5] Curtea statuând că, în calitate de principiu general al dreptului internațional prin prisma unei concepții generale a dreptului, încălcarea unei norme presupune obligațiunea de a o repara. În această optică, răspunderea statelor constituie o instituție asiguratorie a reparării prejudiciului cauzat ca urmare a comiterii unei fapte ilicite.

În general, fiecare faptă internațională ilicită comisă de un stat angajează răspunderea internațională a acestuia, fapta ilicită constând într-o acțiune sau omisiune atribuită statului în virtutea dreptului internațional și constituind, în esență, o încălcare a unei obligațiuni internaționale. Este cert că neexecutarea hotărârilor emise de CIJ constituie o faptă ilicită în sensul dreptului internațional public, prezentând o încălcare a obligațiunii convenționale și a celei cutumiare. Această încălcare este imputabilă doar statelor-părți la un diferend internațional deferit spre soluționare CIJ. În această optică, cele două elemente ale răspunderii internaționale – imputabilitatea unui subiect de drept internațional și carac-

terul ilicit al conduitei subiectului – își găsesc vizualizare în situațiile neexecutării actelor internaționale jurisdicționale adoptate de CIJ.

Precizăm totuși că imputabilitatea în lumina executării hotărârilor CIJ în prim-plan privește obligația statului debitor de a se conforma hotărârii pronunțate, statul creditor fiind liber să dispună de drepturile sale recunoscute de hotărâre după propria convingere.

Fapta unui stat este calificată ca fiind ilicită când ea contravine normelor și principiilor recunoscute ale dreptului internațional public. Statul care nu execută obligațiunile sale internaționale acționează deci în mod ilicit. Conduita ilicită a statului poate îmbrăca forma unei acțiuni contrare normei internaționale sau forma unei omisiuni din partea subiectului. În acest sens, încălcarea unei obligații de a executa hotărârile CIJ poate fi pozitivă și negativă, după caz. Când suntem în prezența unei hotărâri cu caracter declarator, care pentru a fi realizată nu presupune niciun comportament activ din partea statului debitor, acestuia îi revine obligațiunea generală de a se abține. Dacă statul debitor, în pofida obligațiunii care îi revine, acționează de o manieră contrară dreptului a cărui existență a fost recunoscută jurisdicțional, conduita acestuia se configurează a fi ilicită.

Problematica termenelor executării actelor emise de CIJ prezintă legături strânse cu comportamentul statului debitor și variază în funcție de natura hotărârii pronunțate. În practică pot fi întâlnite mai multe situații:

- statul debitor acceptă termenele hotărârii și decide să se conformeze acestora (Speța *Diferendul de frontieră* (Libia c. Ciad); [2])

- fără a contesta autoritatea lucrului judecat, statul debitor în baza hotărârii adoptate de CIJ inițiază negocieri cu statul creditor în vederea reglementării în termene stabile a unor chestiuni de ordin economic, politic, tehnic, juridic și de altă natură, care vor conduce spre rezolvarea definitivă a litigiului. Soluția adoptată ulterior de state putând fi chiar diferită de cea dată expres de Curte (Speța *Delimitarea maritimă între Regiunea Groenlandei și Jan Mayen* (Danemarca c. Norvegiei); [1])

- statul debitor respinge hotărârea emisă și se abține de la executarea acesteia, statul creditor fiind în drept să recurgă la mijloace autorizate în sensul dreptului internațional public în vederea constrângerii statului refractar să-și onoreze obligațiunile prescrise și să realizeze lucrul judecat (Speța *Strâmtoarea Corfu* (Maria Britanie c. Albaniei); [3])

- statul debitor la început respinge hotărârea și refuza executarea ei, ulterior modificându-și decizia proprie și adoptând un comportament conform hotărârii pronunțate (Speța *Templul din Preah Vihear* (Cambodgia c. Tailandei). [4])

În fapt, de cele mai dese ori, la emiterea unei hotărâri, CIJ nu se pronunță asupra termenelor necesare realizării lucrului judecat. Dacă este cazul hotărârilor cu caracter declarator, acestea nu presupun injoncțiuni în adresa părților în litigiu, CIJ doar enunțând existența unui drept, nefiind necesară fixarea unei perioade pentru aplicarea hotărârii dat fiind faptul neprescrierii unei acțiuni și, respectiv, conduite, determinate. În cazul însă al hotărârilor cu caracter constitutiv sau în cazul în care realizarea hotărârii presupune acțiuni clare din partea subiecților, CIJ fixează foarte rar termene concrete în executare.

În fapt, un stat care refuză executarea unei hotărâri adoptate de o jurisdicție internațională comite un act ilicit care îi angajează răspunderea internațională. El urmează să repare prejudiciul cauzat statului creditor lezat în drepturi ca urmare a încălcării comise, deschizând prin acțiunile sale culpabile statului creditor opțiunea să recurgă la contramăsuri în caz de neobținere a satisfacției legitime. Din punct de vedere practic, statelor beneficiare în baza unei hotărâri CIJ întotdeauna le este recunoscut dreptul de a recurge la contramăsuri în vederea exercitării de presiuni contra statului debitor refractar. Integrate pe deplin în sfera răspunderii internaționale, contramăsurile se limitează la acte decise unilateral de statul lezat în vederea incitării statului culpabil de comiterea unei fapte internaționale ilicite de a-și executa obligațiunile subiective ce-i revin.

De o manieră tradițională, măsurile luate unilateral de un stat ca reacție la conduita neconformă a unui alt stat sunt de două tipuri: retorsiunile și represaliile. Măsurile de retorsiune constituie acțiuni exercitate de un stat ca răspuns la conduita neprietenoasă sau ilegală a unui alt stat, acțiuni care, grație naturii lor nu sunt ilegale, dar comportă un vădit caracter neprietenos. Spre exemplu, ruperea totală sau parțială a relațiilor diplomatice și/sau consulare, creșterea taxelor vamale, întreruperea negocierilor purtate, instaurarea unei interdicții de import și/sau export a anumitor categorii de mărfuri, refuzul de a acorda un împrumut etc. prezintă măsuri de retorsiune internaționale. Măsurile de represalii constituie acțiuni ilicite dată fiind natura lor, dar justificate în drept ca acte de răspuns a unui stat împotriva unui act ilicit din punctul de vedere al dreptului internațional public, comis de alt stat. Acestea pot îmbrăca forma confiscării de avere sau bunuri aparținând statului refractar, boicotului sau embargoului total sau parțial etc.

În general, retorsiunile și represaliile constituie măsuri de coercițiune adoptate în relațiile bilaterale sau multilaterale între state suverane. În contextul aplicabilității contramăsurilor, fiecare stat suveran este judecătorul independent asupra propriilor drepturi și puteri. Astfel, în situația în care un stat se consideră lezat ca urmare a comportamentului unui alt stat, el poate să decidă unilateral asupra adoptării de contramăsuri fără ca marja sa de apreciere să fie susceptibilă unui control din partea subiecților terți.

În general, contramăsurile, indiferent de categorie, represalii sau retorsiuni, constituie măsuri adoptate de o manieră unilaterală de un stat ca răspuns la conduita unui alt stat în vederea protecției intereselor proprii.

Subliniem că aplicarea contramăsurilor de către un stat lezat în drepturi și interese legitime urmărește

două funcții fundamentale: protectoare și reparatorie, îi poate fi recunoscută, de asemenea, funcția represivă.

Recurgerea la contramăsuri este autorizată cu referire la statul lezat nemijlocit de săvârșirea faptei internaționale ilicite; în unele situații însă adoptarea de contramăsuri fiind atribuită și statelor terțe la diferendul internațional.

Noțiunea de stat lezat desemnează oricare stat – subiect plenipotențiar al dreptului internațional public care suferă în urma unui atentat asupra drepturilor sale ca rezultat al faptei ilicite comise de un alt stat. În această optică, statul beneficiar al unui act jurisdicțional definitiv pronunțat de o instanță internațională face parte din categoria statelor lezate în drepturi dacă debitorul actului emis refuză să-și onoreze obligațiunile izvorâte în baza acestui act. Ca o consecință a neexecutării, statul creditor poate recurge la contramăsuri în vederea protecției și respectării drepturilor sale legitime.

Cât despre opțiunea statelor terțe de a recurge la contramăsuri îndreptate împotriva unui stat recalcitrant în situația soluționării unui diferend internațional, aceasta poate fi conformă dreptului internațional public în situația în care neexecutarea unei hotărâri pronunțate de CIJ constituie un act în sine de încălcare a obligațiunii *erga omnes* (care privește societatea internațională la scară globală). Este, de exemplu, cazul actelor de agresiune care amenință pacea și securitatea întregii omeniri, actelor de genocid etc. Doar în asemenea situații excepționale și unice statele terțe pot invoca răspunderea internațională a statului debitor refractar.

Dat fiind faptul că statul parte la un diferend internațional dispune de opțiunea recurgerii la contramăsuri în vederea asigurării executării unei hotărâri internaționale pronunțate în favoarea sa, el totuși nu este liber să aplice oricare măsuri de represiune. Există câteva reguli a căror încălcare nu poate fi justificată prin prisma normelor dreptului internațional public:

- în primul rând, evidențiem interdicția recurgerii la forță sau la amenințare cu folosirea acesteia, în exclusivitate măsurile de represiune cu caracter nemilitar fiind autorizate de normele recunoscute ale dreptului internațional. Interdicția recurgerii la represalii armate a fost reiterată de CIJ în speța *Activitățile militare și paramilitare în și contra Nicaragua* (Nicaragua c. SUA) Curtea a statuat că statele nu beneficiază de dreptul de ripostă armată colectivă contra actelor care nu constituie agresiune armată. Altfel spus, doar statul-victimă a agresiunii armate poate răspunde prin aplicarea forței, această situație vizând nu atât sfera contramăsurilor, cât cea a legitimei apărări autorizate;

- interdicția măsurilor care atentează/pot atenta la obligațiuni de excludere a întregului mecanism de reciprocitate. Acesta este cazul atingerii elementelor protejate de dreptul internațional al drepturilor omului și dreptul internațional umanitar. De asemenea, este inadmisibilă atingerea și/sau prejudicierea agenților, locațiilor arhivelor și documentelor diplomatice;

- interdicția aplicabilității contramăsurilor care contravin unei norme imperative a dreptului internațional public, aceasta prin natura ei neadmițând nicio derogare. Altfel spus, derogarea de la o normă imperativă nu este posibilă chiar dacă ea intervine ca o consecință juridică a unui fapt internațional ilicit, acest fapt rezultând, la rândul său, din încălcarea unei norme *jus cogens*. Se pot configura situații când normele în baza cărora CIJ soluționează un diferend internațional sunt imperative, astfel refuzul statului refractar de a pune în aplicare obligațiunile juridice izvorâte din actul jurisdicțional pronunțat constituie o derogare de la norma *jus cogens*. Statul creditor nefiind autorizat să reacționeze prin adoptarea de contramăsuri care ar atenta la o atare normă.

În fapt, contramăsurile prezintă mecanisme spre a fi valorificate de statul lezat în drepturi și interese legitime în vederea producerii de efecte juridice asupra statului care refuză executarea unui act jurisdicțional pronunțat și nu se conformează autorității lucrului judecat.

În concluzie, remarcăm că deși neexecutarea hotărârilor CIJ este susceptibilă unor explicații de ordin practic, ea niciodată nu poate fi justificată prin prisma dreptului internațional public din simplul motiv că neexecutarea prezintă o încălcare a dreptului și angajează răspunderea statului culpabil (cu excepția situațiilor particulare de excludere a caracterului ilicit al faptei prejudiciabile).

BIBLIOGRAFIE

1. Cauza *Delimitarea maritimă între Regiunea Groenlandei și Jan Mayen* (Danemarca v. Norvegia), hotărâre din 14 iunie 1993, publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/78/6743.pdf> (vizitat la 24.04.2012).
2. Cauza *Diferendul de frontieră* (Libia c. Ciad), hotărârea din 3 februarie 1994. Publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/83/6897.pdf> (vizitat la 22.04.2012).
3. Cauza *Strâmtoarea Corfu* (Marea Britanie c. Albaniei), hotărârea cu privire la fixarea mărimii reparațiilor datorate din 15 decembrie 1949, publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1662.pdf> (vizitat la 03.02.2012).
4. Cauza *Templul Preah Vihear* (Cambogia c. Tailandei), hotărârea din 15 iunie 1962, publicată pe <http://www.icj-cij.org/docket/files/45/4870.pdf> (vizitat la 17.11.2011).
5. Cauza *Uzina Chorzow* (Germania c. Poloniei), hotărârea din 13 septembrie 1928, publicată pe http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_17/54_Usine_de_Chorzow_Fond_Arret.pdf (vizitat la 21.04.2012).
6. Sameh Mohamed M. Amr. *The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations*. Martinus Nijhoff Publishers, Hague/London/New York, 2003, 447 p.
7. Voican M. ș. a. *Curți Internaționale de justiție*. All Beck, București, 2000, 344 p.

COMPETENȚE TERITORIALE ALE STATULUI ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL PUBLIC. ASPECTE DEFINITORII

Olga DORUL,
doctor în drept, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică de pe lângă
Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Les Etats constituent dans les conditions de la vie internationale contemporaine les sujets les plus importants du droit international public, cette qualité découlant de leur souveraineté. En pratique la souveraineté est réalisée par le biais des compétences étatiques : internes et externes. Une des variétés des compétences d'Etat est la compétence territoriale, qui peut être définie, selon M. Dupuy, entant qu'aptitude juridique à exercer certains pouvoirs à l'intérieur de son territoire et sur les personnes qui y sont rattachées. Néanmoins, on est souvent en présence d'effet extraterritorial des compétences étatiques.

Statele sunt subiecții primari ai dreptului internațional contemporan. Ele se bucură de plenitudinea drepturilor și obligațiilor pe plan internațional. Acest lucru se datorează faptului că statele dețin o trăsătură inerentă – suveranitatea. În plan juridic, suveranitatea statului implică două consecințe distincte: competența națională și principiul neimixtiunii în afacerile interne ale statului. [1, p. 83] Obiectul de cercetare al prezentului studiu, după cum rezultă și din titlu, îl constituie competența teritorială a statului. Prin urmare, în continuare ne vom referi la aceasta, însă nu înainte de a dezvălui la general conceptul de competență națională a statului.

Dicționarul terminologic al dreptului internațional definește competența națională după cum urmează: o putere juridică a cunoaște un fapt, de a legifera asupra anumitor domenii, de a lua o decizie, de a face un act, de a îndeplini o acțiune ce aparține unui stat și nu unui alt stat sau unei instituții internaționale, indiferent dacă exercitarea acestei puteri este supusă regulilor de drept internațional sau este lăsată la aprecierea discreționară a acestui stat. [1, p. 83]

La rândul său, competența internațională a statului, expresia accepțiunii externe a suveranității de stat, poate fi definită în calitate de putere juridică conferită sau recunoscută de dreptul internațional unui stat de a cunoaște un fapt, a lua o decizie, a soluționa un diferend. [2, p. 458]

O varietate a competenței teritoriale a statului este competența teritorială care poate fi definită în calitate de capacitate de a provoca efecte juridice pentru actele realizate față de persoanele aflate pe teritoriul său, bunurile aflate și faptele ce se produc pe teritoriul său. [3]

Alți autori de drept internațional public definesc competența teritorială în calitate de aptitudine a statului de a-și exercita autoritatea conform dreptului internațional asupra bunurilor, persoanelor și activităților aflate sau exercitate în interiorul teritoriului său. Competența teritorială este numită în alți termeni „suveranitate teritorială”. [4, p. 420] Ca regulă generală, orice competență poate fi analizată *ratione loci* deoarece competența este spațială, cu alte cuvinte, ea se aplică activităților care au trăsătură teritorială. Exercitarea competenței statului asupra teritoriului său decurge din suveranitatea asupra teritoriului, ea este manifestarea sau consecința, și nu conținutul. Această competență este cea mai vastă și importantă din cele recunoscute statului. [5]

Prin urmare, competența este, în primul rând, o putere juridică, este puterea de a îndeplini anumite acte. În dreptul internațional competența este analizată în calitate de ansamblu de puteri juridice recunoscute unui stat pentru a-i permite îndeplinirea într-un spațiu determinat a funcțiilor statale sau unui alt subiect de drept internațional pentru a îndeplini funcțiile și scopurile specifice pentru care el există sau a fost creat. Însă competența, spre deosebire de dreptul subiectiv, este, de asemenea, o obligație juridică. Competența este o noțiune funcțională, o putere cu care sunt investite anumite organe nu pentru a o exercita după bunul lor plac, ci pentru a realiza anumite scopuri externe, ce rezultă din interesul general. Această corelație dintre putere și obligație a fost degajată de către M. Huber în cazul *Palmas* (1928) prin următorii termeni: „Suveranitatea teritorială implică dreptul exclusiv de a exercita activități statale. Acest drept are drept corolar o obligație: obligația de a proteja în interiorul teritoriului drepturile altor state”. [6, p. 395]

În aceeași afacere rămasă celebră, arbitrul Max Huber a insistat asupra legăturii dintre suveranitate și trăsăturile competenței teritoriale în următorii termeni: „Suveranitatea în relațiile dintre state semnifică independență. Independența cu privire la o parte a globului este dreptul de a exercita în acel loc, excluzând orice alt stat, funcțiile statale. Dezvoltarea organizației naționale a statelor în ultimele secole, și în calitate de corolar, dezvoltarea dreptului internațional au stabilit principiul exclusiv al statului în ce privește propriul teritoriu, într-un mod de a-l face punct de plecare pentru reglementarea majorității aspectelor legate de raporturile internaționale”. Astfel, sunt afirmate clar

două caractere ale competenței exercitate de către stat în interiorul teritoriului său: plenitudine sau generalitate și exclusivitate.

Competența teritorială are un caracter exclusiv și absolut, ceea ce presupune că, pe teritoriul său, un stat se poate organiza după bunul plac din punct de vedere administrativ, poate să-și folosească bogățiile naturale, poate folosi bunurile de pe teritoriul său. Caracterul exclusiv al competenței teritoriale presupune că doar statul poate să facă acest lucru, fără posibilitatea altui stat de a interveni în treburile sale interne.

Suveranitatea teritorială este una dintre trăsăturile cele mai importante ale suveranității de stat, ce presupune puterea supremă, deplină și exclusivă a statului asupra teritoriului său. Suveranitatea teritorială înglobează la concept puterea supremă (*imperium*) și posesia suverană (*domenium*). Ea presupune dreptul de a dispune de teritoriul de stat, resursele naturale, inclusiv dreptul de a transmite o anumită parte a teritoriului unui stat terț. Dreptul civil al proprietății există în limitele legii stabilite de stat. Dobândirea dreptului de proprietate asupra unui lot de pământ nu-l exclude din teritoriul de stat, inclusiv dacă proprietar devine un stat străin. [7, p. 405]

Deoarece statul realizează puterea exclusivă în limitele teritoriului său, el poartă răspundere pentru tot ce se întâmplă în acest spațiu. Statul este obligat să asigure interesele legitime și drepturile statelor străine, precum și ale cetățenilor săi. În caz contrar, intervine răspunderea sa internațională. Suveranitatea și răspunderea juridică internațională sunt categorii interdependente. Activitatea realizată în limitele teritoriului de stat, inclusiv cea neinterzisă de dreptul internațional nu va aduce prejudicii altor state. Un aspect important al relațiilor internaționale contemporane îl constituie prejudiciul transfrontalier, prin care subînțelegem prejudiciul cauzat unui alt stat prin acțiunile săvârșite pe teritoriul aflat sub controlul unui stat. În primul rând, acesta este prejudiciul cauzat mediului înconjurător. [7, p. 405]

Autorii francezi, consideră pe bună dreptate, că competențele teritoriale ale unui stat pot fi limitate prin mandat, tutelă, condominium.

Principiul teritorial a avut întotdeauna importanță decisivă pentru determinarea sferei de acțiune a puterii de stat. Totodată, principiul are și aspect extrateritorial. Puterea statului se răspândește asupra cetățenilor săi din teritoriul internațional, de exemplu: Antarctica [7, p. 406], spațiul extraatmosferic. Navele maritime, aeriene și cosmice în spațiul internațional sunt considerate quasiteritoriu al statului de pavilion.

Regimul juridic al extrateritorialității a apărut în trecut în calitate de drept al familiilor regale, care se aflau pe un teritoriu străin, de a nu li se aplica legile locale, de a nu se supune autorităților locale. În secolul al XX-lea statutul de extrateritorialitate a presupus aplicarea temporară a jurisdicției unui stat asupra unei părți a teritoriului unui stat străin, precum și o imunitate deplină de jurisdicția națională. În acest sens, nu vorbim despre modificarea apartenenței unei părți a teritoriului de stat, ci despre o exceptare de sub jurisdicția statului a anumitor persoane. Cu toate acestea, persoanele exceptate de la jurisdicția statului pe teritoriul căruia se află trebuie să respecte legile statului de ședere. Extrateritorialitatea ne apare ca unul dintre drepturile și privilegiile acordate reprezentanțelor diplomatice ale statelor străine întru realizarea efectivă a funcțiilor diplomatice. Garanțiile și conținutul extrateritorialității sunt determinate de cutumele și tratatele internaționale, în primul rând, de Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice din anul 1961. Aceasta din urmă stabilește, în special: pe teritoriul reprezentanței diplomatice acționează legislația statului reprezentat, se stabilește regimul de inviolabilitate a persoanelor, încăperilor de serviciu, reședinței private, imunitatea de jurisdicție a statului-gazdă, privilegiu fiscal, vamale etc. [8, p. 104]

Drepturi de extrateritorialitate au anumite părți ale teritoriului de stat, și anume, după cum am afirmat mai sus, teritoriile pe care sunt amplasate oficial ambasadetele și reprezentanțele diplomatice, contingentele militare străine, ce au obținut acordul statului de a tranzita sau de a staționa temporar pe teritoriul acestuia, navele militare maritime și aeriene străine, iar în baza acordurilor speciale – sediile diferitelor organizații internaționale. Din punctul de vedere al dreptului internațional contemporan, regimul extrateritorialității are o importanță relativă. [8, p. 105] La fel, în materia efectului extrateritorial, dreptul internațional public acordă statelor competența normativă, însă o neagă pe cea de executare (de a realiza, în străinătate, măsuri concrete de aplicare a acestor norme).

Deseori, în relațiile internaționale, statele, exercitându-și competențele, ajung să se confrunte cu conflictele de competență (competență teritorială și competență personală). Totodată, practica demonstrează că acestea sunt soluționate în favoarea competenței teritoriale. [3]

BIBLIOGRAFIE

1. http://www.bibliotheque.auf.org/doc_num.php?explnum_id=420
2. Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, Alain Pellet, Droit international public. 6-e édition. L.G.D.J., Paris, 1999, 1456 p.
3. http://www.google.md/url?sa=t&rct=j&q=competence%20territoriale%20d%20etat%20en%20droit%20international&source=web&cd=10&cad=rja&ved=0CHEQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.lawscape.ch%2Fdoc%2Fdipu%2FDIPu.doc&ei=LkK0Uen8Bs2RhQetqIAI&usg=AFQjCNEAV712jMQjob8_Qfv9_Lhllo6JOQ&bvm=bv.47534661,d.bGE
4. Dailler P., Pellet A., Droit International Public, 6 éd., LGDJ, Paris, 1929, p. 420.

5. Mavinga Nsakala P., L'action des Médecins sans Frontières (MSF) face à la souveraineté de l'état Université de Kinsahasa - Travaux de fin de cycle 2010. http://www.memoireonline.com/02/12/5352/m_Laction-des-Medecins-sans-Frontieres-MSF-face-la-souverainete-de-letat7.html

6. R. Kolb, La bonne foi en droit international public. Contribution à l'étude des principes généraux de droit. Presses Universitaires de France, Paris, 2000, 758 p.

7. Лукашук И. И., Международное право. Общая часть. Учебник для студентов юридических факультетов и вузов. Издание третье, переработанное и дополненное. Wolters Kluwer, Москва, 2005, 415 p.

8. Бабурин С. Н., Территория государства (правовые проблемы). Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 1998, 160 p.

RAPORTUL DINTRE DREPTUL INTERNAȚIONAL ȘI DREPTUL INTERN

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The doctrinal discussion on the relationship between the international and national laws of states aims to establish the place of the international law in the legal order, which is important for a correct understanding of the international law, its value in relation to the national law of states.

The public international law on the one hand, and the national law on the other hand are two systems of rules and two types of law which act differently. Despite all the differences that exist between the international and national laws, you may notice some relationships of conditioning and mutual influence that establish.

Considerații introductive. Discuția doctrinară asupra acestui raport între dreptul internațional public și dreptul intern al statelor urmărește stabilirea locului ce-i revine dreptului internațional în ordinea juridică, aspect important pentru înțelegerea corectă a dreptului internațional, a valorii sale în raport cu dreptul intern al statelor.

Dreptul internațional public, pe de o parte, și dreptul intern, pe de altă parte, sunt două sisteme de norme și două tipuri de drept care acționează diferit. Cu toate deosebirile care există între dreptul internațional și dreptul intern, între ele se stabilesc raporturi de condiționare și influențare reciprocă. Deși diferite, cele două sisteme se întrepătrund prin intermediul statelor, care sunt creatoare atât ale normelor de drept internațional, cât și ale normelor de drept intern și care veghează la aplicarea lor atât în ordinea internă a statelor, cât și în ordinea internațională. Astfel, există norme de drept internațional, în special cele cuprinse în tratate internaționale, în temeiul cărora statele care devin părți ale acestor tratate sunt obligate să ia anumite măsuri în planul legislației lor interne, pentru aducerea la îndeplinire a obligațiilor ce le revin din aceste tratate. Normele acestui drept dobândesc valoare juridică egală cu cea a normelor de drept intern fără a mai necesita, de obicei, încorporarea lor în dreptul intern.

Dintre domeniile, în care statele sunt obligate prin clauzele unor convenții internaționale să adopte anumite măsuri pe plan legislativ intern, menționăm: drepturile omului, transporturile internaționale pe uscat, pe mare, fluviale, traficul aerian de mărfuri și călători, combaterea poluării, a terorismului ș. a. [1, p. 18] De exemplu, există tratate care pot aduce modificări în legea internă sau să prevadă obligația statelor de a adopta anumite reglementări interne ca, de exemplu, în domeniul capturării ilicite a aeronavelor, Convenția de la Haga din 1970 arată că „statele se obligă să reprime acțiunea prin pedepse severe”.

Cu titlu de exemplu, unele noțiuni de drept material și procedural din dreptul intern, cum ar fi infracțiunea, tentativa, recidiva, participațiunea, cauzele care înlătură caracterul penal al faptelor, vinovăția, răspunderea, acțiunea penală, garanțiile procesuale, competența materială, teritorială și după calitatea persoanei a instanțelor de judecată, mijloacele de probă, asistența judiciară, judecata și căile de atac, executarea hotărârilor, extrădarea etc. care constituie concepte ale dreptului intern sunt preluate și operează și în convențiile referitoare la colaborarea în incriminarea și sancționarea crimelor internaționale, precum și în statutele tribunalelor internaționale penale. [2, p. 14-15]

Există, de asemenea, o serie de reglementări interne specifice fiecărui stat, care privesc în mod direct relațiile respectivului stat cu alte state sau organizații internaționale, care produc deci efecte în ordinea internațională. În această categorie intră, de exemplu, numirea și funcțiile misiunilor diplomatice, competența organelor statului prin intermediul cărora se desfășoară relațiile sale externe, problemele privind cetățenia, statutul juridic al străinilor, procedurile

interne prin intermediul cărora un stat devine parte la tratatele internaționale. Dimpotrivă, în cazul altor convenții, incidența reglementărilor internaționale este de natură să admită prevalența unor dispoziții legislative interne. De exemplu, art. 14 din Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (1973) arată că dispozițiile convenției nu afectează dreptul statelor-părți de a adopta măsuri interne mai stricte în legătură cu condițiile privind comercializarea, capturarea sau recoltarea, deținerea sau transportarea speciilor ce cad sub incidența convenției. Măsurile pot să se extindă până la interzicerea totală a unor astfel de activități.

Problema raporturilor dintre dreptul internațional public și dreptul intern se pune însă și în sens invers, dreptul internațional exercitând o influență substanțială în sensul unificării unor concepte și reglementări de drept intern. Pornindu-se de la ideea că dreptul internațional exprimă interesele superioare comune ale societății internaționale, statelor le revine obligația de a-și adapta propria legislație la exigențele și la regulile de drept internațional, existând, astfel, elemente ale unui proces de internaționalizare a dreptului intern.

În decursul timpului în doctrina dreptului internațional s-au cristalizat, în legătură cu acest raport, două categorii de opinii asupra acestui raport între dreptul internațional public și dreptul intern al statelor. În aceste opinii și-au găsit expresia în cele două poziții fundamentale din doctrina de drept internațional cu privire la fundamentul acestuia. Una dintre aceste poziții este **concepția voluntaristă** asupra dreptului internațional public. Ea susține că fundamentul acestui drept, al normelor sale, este consimțământul statelor, ca expresie a acordului lor de voință. În chestiunea raportului între cele două sisteme de drept, concepția voluntaristă asupra dreptului internațional public a condus la apariția „teoriei dualiste”.

Cealaltă poziție doctrinară privind fundamentul dreptului internațional public este **concepția obiectivistă**. Ea consideră că originea ordinii juridice este în afara voinței umane. Această concepție a generat „teoriile moniste” referitoare la raportul între dreptul internațional public și dreptul intern al statelor. [3, p. 16]

Dualismul. Teoria dualistă a apărut în doctrina germană de drept internațional public (având ca reprezentant pe Triepel) și în doctrina italiană (în frunte cu Anzilotti).

Conform acestei teorii, cele două sisteme de drept sunt egale, însă sunt independente și separate. Ele nu se întâlnesc, nu au puncte de contact asemenea liniilor paralele.

În susținerea acestei teorii, adepții ei invocă următoarele argumente:

a) deosebirile existente între cele două sisteme de drept, îndeosebi izvoarele lor (dreptul internațional fiind expresia acordului de voință a, cel puțin, două state, în timp ce dreptul intern exprimă voință unilaterală a unui stat);

b) deosebirile existente între cele două sisteme de drept cu privire la subiectele lor, mai ales în perioada în care unicul subiect de drept internațional era statul;

c) deosebirile existente între cele două sisteme de drept în aspectul garantării lor prin forța coercitivă. Dreptul intern este garantat printr-un întreg sistem de organe (executive și judecătorești) ale statului care au caracter permanent și obligatoriu pentru subiectele sale. În ordinea juridică internațională nu sunt, încă, instituite astfel de organe. Garantarea dreptului internațional fiind realizată de către state, în mod individual sau colectiv (prin intermediul unor organizații internaționale, în special, prin ONU).

De aici se poate trage concluzia că normele dreptului internațional nu au valoare obligatorie pentru dreptul intern, deși statul este subiect de drept internațional și creator al dreptului intern, și ca atare - obligat să asigure conformitatea acestuia cu angajamentele asumate față de alte state. Dreptul intern s-ar aplica întotdeauna, indiferent dacă e în concordanță cu dreptul internațional, staul respectiv purtând însă răspunderea internațională pentru că nu a luat măsurile necesare în acest scop. Pentru a se aplica în ordinea juridică internă, o normă de drept internațional trebuie transformată într-o normă de drept intern, adică reprodușă de legile interne devenită internă, norma juridică respectivă poate fi modificată de o lege ulterioară, ceea ce atrage răspunderea statului. [4, p.17]

Conform teoriei dualiste, actele organelor unui stat se pot afla în următoarele raporturi cu normele dreptului internațional public:

- ele pot fi conforme cu dreptul internațional public și cu dreptul intern al statului respectiv;
- pot fi conforme cu dreptul intern al statului respectiv, dar contrare dreptului internațional public;
- pot fi conforme cu dreptul internațional public, dar contrare dreptului lor intern.

Profesorul Marțian Niciu consideră că „teoria dualistă absolutizează deosebirile existente între cele două drepturi, precum și conceptul de suveranitate a statelor. Deosebirile dintre cele două drepturi nu au un caracter absolut, dimpotrivă dreptul internațional public și dreptul intern al statelor se influențează tot mai mult, ceea ce subliniază legăturile existente între ele. În actualul stadiu de dezvoltare a dreptului internațional public se accentuează cerința ca dreptul intern al statelor să fie în concordanță cu prevederile acestui drept, cu obligațiile internaționale ce revin statelor.” [4, p. 17-18]

Profesorul Constantin Andronovici conchide că „dacă premisa de la care pornesc adepții acestei teorii este corectă, și anume că dreptul internațional și dreptul intern formează două ordini juridice distincte, concluziile la care ajung sunt în contradicție cu realitatea și cu practica internațională, negând interferențele obiective ce există între aceste două sisteme de drept.” [5, p. 37]

Monismul. Teoria monistă este construită și susținută pe ideea că dreptul internațional și dreptul intern formează

o singură ordine juridică, un singur sistem juridic între normele cărora există o ierarhizare. De aici, și cele două variante ale teoriei: monismul cu primatul dreptului intern asupra dreptului internațional și monismul cu primatul dreptului internațional asupra dreptului intern.

a) **Monismul cu primatul dreptului intern** consideră că dreptul internațional ar fi un drept extern al statului, subordonat dreptului intern. Printre susținătorii unui asemenea punct de vedere s-au numărat Wenzel, Kauffman, Zorn ș. a. ("*Școala de la Bonn*"). Argumentele lor teoretice sunt bazate pe concepțiile filozofice a lui Hegel, care consideră că datorită suveranității depline a statelor, raporturile dintre ele sunt esențialmente raporturi de forță, care generează starea de război. În aceste condiții, dreptul internațional ar trebui considerat doar ca o „proiecție” în sfera raporturilor dintre state, a unor norme de drept intern, respectiv - ca sumă de norme de drept intern ale diverselor state care reglementează relațiile lor externe. [1, p. 19-20] Altfel spus, potrivit acestei teorii dreptul internațional ar fi un drept extern al statului, subordonat dreptului intern.

Susținătorii teoriei primatului dreptului intern asupra dreptului internațional și subordonarea acestuia din urmă față de dreptul intern, invocă următoarele argumente:

- inexistența în ordinea juridică internațională a unei autorități suprastatale care să elaboreze legile internaționale. În consecință, fiecare stat este îndreptățit, ca în temeiul suveranității sale, să-și stabilească singur obligațiile și drepturile sale internaționale;

- fiecare stat este singurul judecător al modului în care își îndeplinește obligațiile internaționale;

- fundamentul constituțional al competenței autorităților statelor de a încheia tratate internaționale. [3, p.18]

Această doctrină ridică obiecții grave, întrucât ar deduce valoarea obligatorie a dreptului internațional din constituție și legile interne. Este evident că valoarea obligatorie a dreptului internațional nu este subordonată constituției sau legilor interne, căci altfel orice modificare a constituției și legilor ar conduce la caducitatea tratatelor și la anularea normelor de drept internațional, ceea ce nu se verifică în practica internațională. [4, p.18]

b) **Monismul cu primatul dreptului internațional** susținută de „*Școala de la Viena*” – Verdross, Kelsen, Kunz, iar în literatura francofonă - de Duguit, Scelle, Guggenheim pretinde că dreptul internațional se află pe un plan superior, dreptul intern fiindu-i subordonat, fiind o „derivație” sau o „delegație” a dreptului internațional. [4, p.18]

Pornind de la concepțiile dreptului natural, această teorie susține existența unei ordini universale superioare ordinelor juridice interne, acestea din urmă bazându-se doar pe o competență atribuită statelor în cadrul ordinii universale. [3, p.16; 1, p.19]

Teoriile moniste sub ambele variante sunt în contradicție cu natura dreptului internațional și a dreptului intern. Concepția primatului dreptului intern neagă în esență caracterul obligatoriu și însăși existența dreptului internațional. Concepția primatului dreptului internațional, într-un sens absolut, este contrară naturii acestuia de drept interstatal și nu suprastatal.

Considerăm că relațiile lumii contemporane, evoluția și conținutul normelor și instituțiilor dreptului internațional nu confirmă, cel puțin, deocamdată, veridicitatea acestor teze. De aceea, credem că este îndoielnică opinia potrivit căreia monismul ar reprezenta „un progres considerabil în raport cu doctrina dualistă”.

În realitate, există două ordini juridice, create în mod diferit și pentru subiecte diferite, chiar dacă există unele asemănări și identități, decurgând din prezența statului în ambele. Între ele nu există o separație totală, multe dintre normele dreptului internațional având aplicare în dreptul intern, ceea ce este firesc, deoarece statele se angajează la o conduită și în consecință legislația lor nu poate fi contrară acestei conduite. Pe de altă parte, reglementările interne în problemele cum sunt cetățenia și competența de a reprezenta statul în relațiile internaționale sunt acceptate ca producând efecte pe planul dreptului internațional.

Raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern trebuie abordat prin prisma interferenței obiective care există între aceste două ordini de drept de sine stătătoare. Ambele ordini de drept sunt rezultatul manifestării aceleiași puteri de stat, unitatea dintre politica internă și externă a statului determină corelația dintre ele, normele de drept intern neputând contrazice normele și principiile dreptului internațional pe care statul în cauză s-a angajat să le respecte, un stat, constituindu-se parte la un tratat internațional, își asumă implicit obligația ca legislația sa internă să nu contrazică normele stabilite. [5, p. 49]

În general, în ultima perioadă, tendința este ca instanțele judecătorești să aplice normele de drept internațional, în dauna celor de drept intern. [6, art. 8 alin. 2, art. 4, alin. 2]

Pentru a evita asemenea probleme, constituțiile multor state conțin norme de preluare sau receptare globală a dreptului internațional, ca parte a dreptului intern. Acestea fiind norme cu o valoare constituțională, ele prevalează față de legile interne ordinare, ceea ce asigură aplicarea automată a tratatelor în dreptul intern, fără încorporare materială, și, prin urmare, în cazurile respective, primatul normelor respective ale dreptului internațional. Aceasta nu înseamnă însă că ordinea lor juridică internă ar „deriva” din dreptul internațional, acesta rămâne un drept interstatal, dar nu un fel de legislație internațională care s-ar substitui dreptului intern.

Așadar, influențându-se reciproc, dar păstrându-și fiecare specificul său, cele două ordine juridice coexistă într-un raport de coordonare, în conformitate cu necesitățile reale de a coopera ale statelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Miga-Beșteliu R., *Drept internațional, introducere în dreptul internațional*, ALL, București, 1998, 455 pag.
2. Crețu V., *Drept internațional public*, București: Editura Fundației "România de mâine", 1999, 357 pag.
3. Niciu M., *Drept internațional public*, vol.I, Iași: Editura Fundației „Chemarea”, 1993, 325 pag.
4. Diaconu I., *Drept internațional public, ed.a II-a, adăugită și revizuită*, București: Casa de editură și presă „Șansa”, SRL, 1995, 473 pag.
5. Andronovici C., *Drept internațional public*, Iași: Editura GRAPHIX, 1996, 385 pag.
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.

PROBLEME ALE ASIGURĂRII PROTECȚIEI DREPTURILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI ÎN ACTIVITATEA NOTARIALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA DECLARAȚIEI UNIVERSALE A DREPTURILOR OMULUI: 65 DE ANI DE LA ADOPTARE

Ion GUCEAC,
membru-corespondent,
Secretar Științific General al Academiei de Științe a Moldovei,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Cătălin – Marius TOMA,
doctorand, Institutul de Istorie, Stat și Drept al
Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The author is conducting a research into the problem how to assure the human and citizen rights with the help of the notaries from the perspective of the Universal Declaration of Human Rights as 65 years from its adoption (as it is known, the UDHR was adopted on December 10, 1948). As the UDHR is a fundamental and constitutional document for the Republic of Moldova (cited in Moldova's Declaration of Independence (1991) and the Moldova's Constitution (1994)) it is absolutely interested how our local notary is dealing the UDHR rights and freedoms transposing them into our legislation and protecting the fundamental human and citizen rights. As a result, we do hope that the deep understanding of the basic provisions of the UDHR by the Notaries of the Republic of Moldova will help them to improve the state of liberties and human rights of the citizens of Moldova.

Anul 2013 are o semnificație deosebită pentru toți cei ce sunt vizați de drepturi și libertăți, adică pentru întreaga omenire. La data de 10 decembrie 2013, se împlinesc 65 de ani de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului (D.U.D.O.). Cu acest prilej, sperăm să fim martorii unor studii dedicate acestui eveniment important.

Demersul științific de față își are scopul de a pune în valoare principiile D.U.D.O., abordându-le prin prisma asigurării drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în activitatea notarială din Republica Moldova. Dar nu înainte de a face câteva precizări vizavi de Declarația Universală a Drepturilor Omului, care, fiind adoptată la 10 decembrie 1948 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, urma să consfințească pentru prima dată în istoria civilizației noastre drepturile și libertățile fundamentale ale omului într-un document politico-juridic cu caracter universal. [1]

Declarația Universală a Drepturilor Omului a proclamat, în preambulul său, într-un limbaj fără echivoc, idealurile unei lumi constituite pe pace, democrație, drept și justiție: „Considerând că recunoașterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane și a drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul libertății, justiției și păcii în lume, considerând că în Cartă, popoarele Națiunilor Unite au proclamat din nou credința lor în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei umane...” Apoi, chiar în articolul 1, Declarația constată că toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și drepturi.

Așa cum afirma absolut corect, în discursul său, dl Mortem Kjaerum, director al Agenției pentru Drepturile Fundamentale ale Uniunii Europene, la data de 10 decembrie 2008, cu ocazia celebrării împlinirii a 60 de ani de la adoptarea D.U.D.O.,...Declarația Drepturilor Omului a luat naștere în 1948, după Vinerea Neagră, după Marea Depresiune, după cel de-al Doilea Război Mondial și Holocaust tocmai în spiritul expresiei **nu se va mai repeta niciodată**. În minunatul său discurs, Franklin D. Roosevelt exprima viziunea sa asupra libertăților intrinseci de care ar trebui să se bucure fiecare ființă umană: libertatea de exprimare și expresie, libertatea de alegere a religiei, eliberarea de dorințe materiale (înțelegerea conceptului de economie care fiind modalitatea prin care orice națiune asigură o viață sănătoasă locuitorilor săi și eliberarea de teamă (reducerea înarmării la nivel mondial, astfel încât nicio națiune să nu fie în poziția de a comite un act de agresiune fizică asupra vecinului său). Aceste patru libertăți și-au găsit locul în Declarația Universală. [2]

Datorită importanței juridice și politice dobândite de-a lungul timpului, Declarația constituie, alături de Magna Charta Libertatm (a.1215), Declarația franceză a drepturilor (a.1789) și Declarația de independență a Americii (a.1776), un reper important în lupta omeniului pentru libertate. Deși cuprinsă într-un cadru nu întotdeauna sistematic, Declarația are meritul incontestabil de a fi proclamat ca fundamentale o gamă foarte largă de drepturi și libertăți. Din punctul de vedere al sferei acestor drepturi și libertăți, Declarația universală este mult mai cuprinzătoare și mai complexă decât oricare altă declarație de drepturi ale omului elaborată până în acel moment pe planul legislației interne.

Declarația universală nu este un tratat. Ea a fost adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. ca rezoluție, neavând putere de lege. Scopul său, conform preambulului, este de a oferi un mod de înțelegere comun al drepturilor fundamentale și de a servi tuturor popoarelor și națiunilor drept standard comun de înfăptuire. [3]

Declarația Universală cuprinde două categorii de drepturi: drepturi civile și politice, pe de o parte, și drepturi economice, sociale și culturale, pe de altă parte. Declarația Universală proclamă următoarele drepturi civile și politice: dreptul oricărei persoane la viață, la libertate și la securitatea persoanei sale; nimeni nu va fi supus torturii ori unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante; toți oamenii sunt egali în fața legii și au dreptul să fie egal ocrotiți de ea; nimeni nu poate fi arestat, deținut sau exilat în mod arbitrar; orice persoană are dreptul să fie ascultată, în mod echitabil și public de către un tribunal independent și imparțial; orice persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni este prezumată ca fiind nevinovată, până când vinovăția sa nu a fost dovedită, potrivit legii; nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau inacțiuni care, în momentul săvârșirii lor, nu constituiau infracțiuni; nimeni nu va fi supus unor imixțiuni arbitrare în viața sa particulară, în ceea ce privește familia, domiciliul sau corespondența sa și nici unor atingeri aduse onoarei sau reputației sale; dreptul la libera circulație; dreptul la azil politic; dreptul fiecărui om la o cetățenie, bărbatul și femeia au dreptul să se căsătorească și să întemeieze o familie; dreptul la proprietate și de a nu fi lipsit în mod arbitrar de ea; dreptul omului la libertatea de gândire, conștiință și religie, la libertatea de opinie și de exprimare, la libertatea de întrunire și asociere pașnică; dreptul oricărei persoane de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale și dreptul de acces la funcții publice. [4]

„Declarația își păstrează locul său de onoare în istoria mișcării pentru drepturile omului. Niciun alt document, – menționa Henry Steiner, – n-a surprins mai bine momentul istoric, n-a atins aceeași forță morală sau a exercitat influență mai mare asupra mișcării în ansamblul său. Declarația a exprimat într-un limbaj elocvent speranțele și idealurile unei lumi eliberate de ororile celui de-al Doilea Război Mondial. Oricât de evident ar părea astăzi, Declarația aduce un mesaj mult mai radical decât au intenționat poate chiar și promotorii săi. Ea a repus mereu în discuție doctrinele tradiționale din dreptul internațional, a îndreptat constant discursul relațiilor internaționale asupra unor probleme vitale pentru demnitatea umană și pentru pace”. [5]

Declanșarea războiului rece și scindarea ideologică a mișcării pentru drepturile omului au fost elementele obiective care au făcut ca cele două principale tratate asupra drepturilor omului să intre în vigoare după 28 de ani de la adoptarea D.U.D.O. Pactul cu privire la Drepturile Civile și Politice și Pactul cu privire la Drepturile Economice Sociale și Culturale au fost adoptate de Adunarea Generală a O.N.U. în 1966 și au intrat în vigoare în 1976. Astfel, aceste trei documente au devenit fundamentul dreptului internațional al drepturilor omului constituind Carta Internațională a Drepturilor Omului[6].

Examineate minuțios, prevederile Cartei ar cuprinde o tipologie a drepturilor, grupate în 5 mari categorii: [7]

- a) drepturi personale și la subzistență (care asigură o minimă protecție a vieții și demnității persoanei);
- b) drepturi juridice (protejează individul în relația cu statul);
- c) drepturi civile, sociale și culturale (asigură integrarea activă a individului în societate);
- d) drepturi economice (care asigură un control asupra naturii și condițiilor în care se desfășoară munca);
- e) drepturi politice (care asigură persoanei posibilitatea de a influența normele și structurile societății).

După declararea în 1990 a suveranității și în 1991 a independenței sale, Republica Moldova a întreprins o serie de măsuri importante pentru recunoașterea drepturilor omului și consfințirea obligațiilor statului vizavi de respectarea acestora.

Sistemul național privind drepturile omului are drept fundament Constituția Republicii Moldova, legislația națională și instrumentele internaționale la care Republica Moldova este parte. În Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” din Constituție sunt stipulate detaliat drepturile politice, civile, economice, sociale și culturale.

Republica Moldova a ratificat majoritatea convențiilor de bază privind drepturile omului, acceptând obligațiunile care derivă din acestea, și prezintă periodic rapoartele naționale de implementare a lor. [8]

Suplimentar, drept urmare a alegerii Republicii Moldova în calitate de membru al Consiliului O.N.U. pentru Drepturile Omului, în iunie 2010 a fost lansată Invitația Permanentă tuturor mandatarilor speciali. Până în prezent Republica Moldova a fost vizitată de către Raportorii Speciali ONU privind tortura și alte pedepse sau tratamente inumane sau degradante, și privind violența împotriva femeilor, cauzelor și consecințelor acesteia.

Cu referire la problematica protecției drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în activitatea notarială, putem menționa că drept urmare a eforturilor susținute de elaborare a unui act normativ autohton de reglementare a activității notariale, la șase ani de la adoptarea Declarației de independență, în anul 1997 este adoptată Legea cu privire la notariat. [9] Incontestabil, acest fapt a constituit un eveniment de anvergură pentru realitatea juridică din Republica Moldova și pentru respectarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. Noua lege prevedea expres că „...notariatul desfășoară în conformitate cu Constituția activitatea notarială și asigură exercițiul drepturilor și ocrotirea intereselor legitime...” [10]

Printre entitățile abilitate cu dreptul de a presta activități notariale, legea menționează: notarii; misiunile diplomatice și oficiile consulare; secretarul consiliului local (sătesc, comunal).

În anul 2002 ea este abrogată și înlocuită cu legea în vigoare – **Legea cu privire la notariat nr.1453 din 08.11.2002.** [11]

Legea în vigoare constituie în mod incontestabil un pas înainte în domeniul protecției drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. În sistemul Legii din 2003 notariatul este definit drept acea instituție publică de drept abilitată să asigure, în condițiile legii, **ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului.** [12]

Este absolut firesc că notariatul (ca și oricare altă entitate de drept din Republica Moldova) își desfășoară activitatea de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului călăuzindu-se de prevederile Constituției în vigoare și convențiile internaționale. Suplimentar, acest lucru a fost inclus și în Legea din 2003 care prevede expres că notariatul își desfășoară activitatea în baza Constituției Republicii Moldova și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. [13]

În baza Legii cu privire la notariat din 2003, activitatea notarială este realizată de către mai multe entități juridice precum: notarii; oficiile consulare și misiunile diplomatice; persoanele cu funcții de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale; registratorii Camerei Înregistrării de Stat. În activitatea sa aceste entități țin să protejeze drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului, multe dintre care sunt specificate și reglementate de Legea din 2003.

Printre drepturile fundamentale vizate și protejate exclusiv de către **notari** ținem să evidențiem: a) autentificarea actelor juridice (testamente, procuri, contracte) [14]; b) procedura succesorală notarială și eliberarea certificatului de moștenitor; c) eliberarea certificatelor de proprietate [15]; d) certificarea unor fapte, în cazurile prevăzute de lege; e) legalizarea semnăturilor de pe documente; f) actele de protest al cambiilor; g) prezentarea cecurilor spre plată și certificarea neachitării lor; h) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele; i) efectuarea și legalizarea traducerilor documentelor; j) transmiterea cererilor persoanelor fizice și juridice altor persoane fizice și juridice; k) primirea în depozit a sumelor bănești și titlurilor de valoare; l) primirea documentelor la păstrare; m) întocmirea protestului de mare; n) asigurarea dovezilor; o) eliberarea de duplicate de pe actele notariale pe care le-a întocmit; o2) învestirea cu formulă executorie a actelor notariale.

Adoptarea Legii cu privire la notariat din 2002, pe lângă faptul că a constituit un pas important în protecția drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, a semnat, totodată, și începutul edificării unui cadru legal adecvat și performant de realizare eficientă a activităților notariale.

Din cele relatate conchidem că s-a făcut un lucru imens în edificarea cadrului legal de activitate a notariatului și de protejare a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, în special în ultimii ani. Cu toate acestea, considerăm necesar adoptarea unei noi legi cu privire la notariat care ar pune într-o valoare mai mare drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului, în special prin abordarea analitică a drepturilor înscrise în actele de sorginte internațională la care Republica Moldova este parte.

Pentru a conchide, în intervenția științifică am încercat să arătăm că problematica drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, deși este apreciată ca fiind o instituție ce privește comunitatea internațională a statelor, ea își găsește rezolvarea concretă în cadrul legislației interne a statelor care au obligația de a adopta măsuri și politici naționale pentru soluționarea ei.

Astăzi aproape toate statele lumii asigură prin constituțiile lor mijloacele juridice de respectare a drepturilor fundamentale ale omului și cetățenilor lor, garantând, totodată, dreptul persoanelor prejudiciate de a se adresa justiției.

Considerăm că dreptul de proprietate – unul dintre primele drepturi atribuite ființei umane – așa cum ne-a demonstrat-o istoria, a fost de-a lungul timpului încălcat sau limitat, în funcție de interesele politice ale momentului care existau în societatea respectivă. Constatăm, cu regret, că dreptului de proprietate privată nu îi sunt nici astăzi pe deplin recunoscute prerogativele; dovadă stau numeroasele cauze cu care este învestită Curtea Europeană a Drepturilor Omului în această materie.

Tocmai în această situație, de încălcare frecventă a dreptului de proprietate și adresării ulterioare la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, devine extrem de important rolul activității notariale în protecția drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului.

Prin urmare, doar numai printr-o conjugare a eforturilor tuturor factorilor sociali și politici de la nivel național și internațional se poate ajunge la gradul cel mai înalt de respectare a drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale, potrivit standardelor prevăzute în documentele internaționale și, în special, în Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948.

Susținem categoric că drepturile omului nu trebuie să rămână la stadiul de simple și frumoase deziderate, ci datorită importanței lor sociale trebuie să devină elemente esențiale ale vieții sociale, politice și juridice ale oamenilor, iar activitatea notarială să se constituie drept acel apărător al drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, care să însuflească încredere și respect cetățenilor Republicii Moldova.

În final, insistăm pe faptul că Moldova ar trebui să accelereze negocierile cu Uniunea Europeană și să obțină cât mai repede posibil statutul de membru observator, fapt care va aduce beneficii inestimabile în efortul instituției notariale autohtone de edificare și consolidare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului.

BIBLIOGRAFIE

A. Surse bibliografice

1. Balahur Doina. **Protecția europeană a drepturilor omului**. Suport de curs. Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Centrul de Studii Europene. Iași, 2010, p.15.
2. Buergethal Thomas, Weber Renate. **Dreptul internațional al drepturilor omului**. Editura ALL, 1996, p. 25.
3. Cojocaru Eugenia. **Drept notarial**. – Chișinău: Ruxanda, 1998. – 215 p.
4. Conac Gerard, Debene Marc, Teboul Gerard. **La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**. Economica, Paris, 1993.
5. Constantinescu Elena. **Notariat**. Manual pentru studenții facultăților de drept / E. Constantinescu, Gh. Chibac, O. Bondarciuc. – Chișinău: Pontos, 2001. – 222 p.
6. Donnelly Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. London. Cornell University Press, 1993, p. 36.
7. Drăganu Tudor. **Drept constituțional și instituții politice**. Editura Lumina Lex, 1998. Volumul 1, p.151.
8. Drăganu Tudor. **Declarațiile de drepturi ale omului și repercusiunile lor în dreptul internațional public**. Editura Lumina Lex. București, 1998.
9. Duculescu Victor. **Protecția juridică a drepturilor omului**. Editura Lumina Lex. București, 1994.
10. Muraru Ion. **Drept constituțional și instituții politice**. Editura Actami. București, 1998, p. 166.
11. Marțian Niciu. **Drept internațional public**. Editura Servosat. Arad, 1997, p. 206.
12. Moroianu Zlatescu Irina. **Drepturile omului – un sistem în evoluție**. Institutul Român pentru Drepturile Omului. București, 2007.
13. Muraru Ioan, Tănăsescu Simona. **Drept constituțional și instituții politice**. Ediția a X-a. Ed. Lumina Lex, București, 2002.
14. Năstase Adrian. **Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol**. I.R.D.O. București, 1992, p. 18.
15. Marțian Niciu. **Drept internațional public**. Editura Servosat. Arad, 1997, p. 207.
16. Oțovescu-Frasie Cristina. **Drepturile omului în societatea contemporană**. Ed. „Scrișul Românesc”. Craiova, 2009.
17. Popescu Corneliu-Liviu. **Protecția internațională a drepturilor omului**. Ed. All Beck, București, 2009.
18. Purdă Nicolae. **Protecția drepturilor omului**. Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 26, 27.
19. Robertson A., Merrills, J.G. **Human Rights in the World**. Oxford, Clarendon Press, 1994.
20. Scăunaș Stelian. **Dreptul internațional al drepturilor omului**. Ed. All Beck, București, 2003.
21. Selejan-Guțan Bianca. **Protecția europeană a drepturilor omului**. Ediția a 4-a. Ed. C.H.Beck, București, 2011.
22. Steiner H. **Securing Human Rights: The First Half Century of the Universal Declaration and Beyond**. Harvard Magazine. September-October, 1998, p. 45.
23. Val Popa, Vatca Liviu. **Drepturile omului**. Editura All Beck, București, 2005.

B. Acte normative

1. **Declarația Suveranității** Republicii Sovietice Socialiste Moldova. Hotărârea Parlamentului nr. 148 din 23.06.1990. Publicată în Buletinul Oficial al Republicii Moldova nr. 008 din 30.08.1990. Promulgată la 23.06.1990. Data intrării în vigoare: 23.06.1990.
2. **Declarația de independență** a Republicii Moldova. Legea nr. 691 din 27.08.1991. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.11-12 din 30.12.1991. Art.103, 118. Data intrării în vigoare: 27.08.1991.
3. **Constituția Republicii Moldova** din 29.07.1994. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994. Art. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.

4. **Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.** Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.154-157 din 21.11.2002. Art. 1209. Data intrării în vigoare: 21.02.2003.

5. Hotărârea Plenului Judecătoriei Supreme a Republicii Moldova **Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Constituției Republicii Moldova** nr. 2 din 30.11.1996. Culegere de hotărâri explicative. Chișinău, 2002, pag. 9.

6. **Declarația Universală a Drepturilor Omului** adoptată prin Rezoluția Adunării Generale a O.N.U. nr. 217 A (III) din 10 decembrie 1948. În vigoare pentru Republica Moldova din 28.07.1990.

7. **Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale** adoptat prin rezoluția Adunării Generale a O.N.U. din 16.12.1966 în New-York. În vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993.

8. **Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice** adoptat prin rezoluția Adunării Generale a O.N.U. din 16.12.1966 în New-York. În vigoare pentru Republica Moldova din 26.04.1993.

9. **Protocolul Opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice** adoptat prin rezoluția Adunării Generale a O.N.U. din 16.12.1966 în New-York. Semnat la 16.09.2005. În vigoare pentru Republica Moldova din 23.04.2008.

10. **Protocolul Opțional la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei** adoptat prin rezoluția Adunării Generale a O.N.U. din 06.10.1999 în New-York. În vigoare pentru Republica Moldova din 28.05.2006.

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A DEMNITARILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion TIPA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The liability of state officials of Moldova represents an important topic addressed in society, in view of following the principle of the rule of law in the state. Although there are various methods of holding state officials accountable, difficulties arise due to ambiguities of these methods. These procedures have to be clear and applicable. This article will shed light on specific details regarding the possibilities of holding a state official of Moldova liable, which are stipulated in national laws of Moldova.

Instituția răspunderii juridice a fost mereu tema supusă discuțiilor și abordărilor teoretice, ca pilon fundamental al ordinii de drept în general. Discuțiile actuale, care persistă în societate, se axează pe problemele ce țin atât de nivelul de trai, cât și de responsabilitatea și răspunderea demnitarilor ce se fac vinovați de nerealizarea dezideratului în cauză. Totodată, complexitatea discuțiilor în acest sens abordează și problemele legate de ilegalitățile săvârșite de demnitarii din Republica Moldova, în timpul exercitării mandatului sau deținerii funcției respective, a procedurilor și sancțiunilor aplicabile în procesul de tragere la răspundere juridică a acestora. Răspunderea juridică este parte a răspunderii sociale, este strâns legată de fapta juridică și norma de drept. În literatura de specialitate se susține că răspunderea juridică, în comparație cu alte forme ale răspunderii sociale (morală, politică, religioasă etc.), se referă la obligația de a răspunde pentru încălcarea normei juridice. Astfel, răspunderea juridică reprezintă o ripostă împotriva săvârșirii unei fapte ilegale, care este prevăzută de o normă juridică, iar ea, la rândul său, este prevăzută într-un act normativ. Condițiile generale care trebuie respectate la aplicarea răspunderii juridice față de persoanele ce dețin o funcție de demnitate publică și, în general, față de orice altă persoană ce a săvârșit o faptă ilegală, sunt strâns legate de următoarele repere: fapta ilegală, consecința dăunătoare a faptei ilegale, legătura causală dintre fapta ilegală și consecința dăunătoare, vinovăția. În același timp, necesită ca, în cadrul abordării problemei răspunderii juridice a demnitarilor, să se țină cont și de următoarele principii, precum: principiul legalității, principiul obligativității tragerii la răspundere pentru fapta ilegală săvârșită, principiul instantaneității răspunderii pentru fapta ilegală săvârșită, principiul egalității, principiul prezumției nevinovăției, principiul răspunderii personale pentru fapta săvârșită cu vinovăție, principiul individualizării sancțiunii corespunzătoare pentru fapta săvârșită și principiul potrivit căreia „o singură încălcare – o singură sancțiune juridică”.

Din reglementările legale ale RM rezultă un șir de modalități ale răspunderii juridice, precum: răspunderea con-

stituțională, răspunderea penală, răspunderea administrativă cu formele sale (răspunderea contravențională, răspunderea disciplinar-administrativă, răspunderea material-administrativă), răspunderea civilă (răspunderea delictuală și răspunderea contractuală), răspunderea disciplinară în dreptul muncii, răspunderea materială, răspunderea fiscală, răspunderea în dreptul familiei, răspunderea în domeniul antreprenoriatului (comercială) etc. Modalitățile în cauză ale răspunderii juridice reflectă realitatea soluțiilor pentru raporturile juridice ce apar în societate legate de o anumită ilegalitate.

Pentru a pune în discuție problema răspunderii juridice a demnitarilor din Republica Moldova, necesită a identifica două aspecte de bază și anume: modalitățile răspunderii juridice ce se pot realiza în privința acestora și identificarea noțiunii și categoriilor persoanelor demnitari publici, potrivit actelor normative ale Republicii Moldova. Astfel, dacă ne referim la identificarea noțiunii de demnitar, atunci potrivit prevederilor alin. (3), art. 2 al legii cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică, [1] sunt persoanele ce exercită o funcție de demnitate publică în temeiul Constituției Republicii Moldova, legii nominalizate sau altor acte legislative. Alin. (1)-(2) al art. 2 al legii nominalizate stabilește că funcția de demnitate publică se instituie în temeiul actelor emise de Parlament, Președintele republicii și de Guvern, totodată, această funcție de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii. Astfel, să nu confundăm funcția de demnitate publică cu funcția publică care este reglementată prin altă lege organică și este diferită de funcția de demnitate publică reieșind din caracteristicile sale, unele din care fiind legate de ocuparea acesteia. Spre exemplu, ocuparea funcției publice, spre deosebire de funcția de demnitate publică, se ocupă în mod obligatoriu prin concurs, ceea ce în cazul alegerii demnitarilor, concursul nu este specific, iar pentru cei numiți este o condiție obligatorie. Astfel, observăm că demnitarii se împart și ei, la rândul lor, în două categorii: aleși și numiți. Evident că ocuparea acestor funcții are o amprentă de multe ori politică. Specificul delimitării funcției publice de funcția de demnitate publică este legat și de rangul funcției care urmează să se dețină sau se deține.

Cât privește categoriile persoanelor demnitari publici, reiese din funcțiile de demnitate publică ce sunt stabilite în anexa legii nr.199. [1] Totodată, acestea pot fi grupate în câteva tipuri: a) Președintele Republicii Moldova; b) deputații în Parlament (inclusiv președinții, vicepreședinții și secretarii comisiilor permanente ale Parlamentului); c) componența Guvernului Republicii Moldova (Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri, viceministri), secretarul general al Guvernului și secretarul general-adjunct al Guvernului); d) demnitarii din cadrul U.T.A. Găgăuzia (Guvernator (bașcanul), președintele Adunării Populare U.T.A. Găgăuzia, vicepreședinte al Adunării Populare U.T.A. Găgăuzia, președintele comisiei permanente al Adunării Populare a U.T.A. Găgăuzia, prim-vicepreședinte și vicepreședinte al Comitetului Executiv al U.T.A. Găgăuzia; e) aleșii locali (exclusiv primarul general al municipiului Chișinău, primari, viceprimari, președinții și vicepreședinții raioanelor); f) magistrații de orice nivel (președintele, judecătorii și judecătorii asistenți din cadrul Curții Constituționale a Republicii Moldova, și președinții, vicepreședinții, judecătorii judecătorilor de nivelul I, Curților de Apel, Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, președintele și membrii Consiliului Superior al Magistraturii); g) corpul de procurori (Procurorul General al Republicii Moldova, prim-adjunct al Procurorului General al Republicii Moldova, adjunct al Procurorului General al Republicii Moldova, procurorii de toate nivelurile); h) directori și directori-adjuncți ai agențiilor, centrelor, serviciilor și companiilor (Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Serviciului de Informații și Securitate, Centrului Național Anticorupție, Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină (exclusiv directorul), Serviciului de Stat de Arhică (exclusiv directorul), Directorului Centrului pentru Drepturile Omului, avocat parlamentar (exclusiv directorul)); i) președinți, vicepreședinți, membri de curți, comisii, consilii și case (Curții de Conturi, Comisiei Electorale Centrale (inclusiv secretarul C.E.C.), Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Comisiei Naționale de Integritate, Academiei de Științe a Moldovei (exclusiv președintele, prim-vicepreședintele, vicepreședintele, secretarul științific general al AȘM), Consiliul Național de Atestare și Acreditare (exclusiv președintele, vicepreședintele, secretarul științific al CNA), Casa Națională de Asigurări Sociale (exclusiv președintele)); j) Guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorul Băncii Naționale a Moldovei; k) șeful, șeful-adjunct al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat; m) șeful Centrului Serviciului civil; n) șeful Serviciului de Stat de Curieri Speciali; o) agentul guvernamental – reprezentantul Guvernului Republicii Moldova la Curtea europeană a Drepturilor Omului.

Modalitățile răspunderii juridice ce se pot realiza în privința demnitarilor sunt condiționate de exercitarea mandatului cu bună-credință, iar în cazul încălcării acestui deziderat, demnitarul răspunde personal. Încălcările comise în exercițiul mandatului potrivit prevederilor art. 23 al legii nr.199 atrag după caz, răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii. Din prevederile legale enunțate, modalitățile răspunderii juridice se pot realiza în cazul în care fapta săvârșită se încadrează în una din aceste modalități. Ținem să menționăm că procedura de tragere la răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală pentru demnitarii din Republica Moldova poate fi caracterizată ca una pe alocuri anevoioasă sau imposibilă, acest fapt fiind datorat fie imunității pe care o dețin, fie rangului funcției de demnitate publică pe care îl dețin, care de multe ori poartă o amprentă politică. De exemplu,

aceasta se observă evident în cazul unui deputat, care se bucură de imunitate parlamentară. Potrivit prevederilor art. 94-98 al Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, [2] imunitatea parlamentară se poate ridica printr-o procedură destul de complicată. Această procedură poate fi inițiată prin cererea Procurorului General al Republicii Moldova, înaintată Parlamentului Republicii Moldova, iar aceasta ulterior dezbătută în Comisia juridică, pentru numiri și imunități, soldată cu hotărârea asupra problemei, care urmează a se aproba cu votul secret al majorității membrilor acestei comisii. Totodată, această hotărâre se supune examinării și aprobării în Parlamentul Republicii Moldova, care decide asupra cererii Procurorului General al Republicii Moldova cu votul majorității deputaților aleși, exprimat secret. Această procedură de ridicare a imunității parlamentare a unui deputat, după cum este menționat în prevederile art. 94-98 al regulamentului menționat, ține de cazurile contravenționale și penale. Pentru cauzele civile și disciplinare procedura în cauză nu este inerentă, probabil reieșind din consecințele juridice pe care le produc asupra calității sale de demnitar. Astfel, în cazul răspunderii disciplinare a unui deputat al Republicii Moldova se aplică prevederile art. 132-140 al Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova. Răspunderea disciplinară a deputatului Republicii Moldova urmează a se realiza ca urmare a încălcării interdicțiilor menționate la art. 132 al Regulamentului menționat și anume în cazul: proferării de insulte, amenințări sau calomnii atât de la tribuna Parlamentului, cât și din sala de ședințe; dialogului între vorbitorul aflat la tribună și persoanele aflate în sală; convorbirilor la telefoane mobile în sala de ședințe a Parlamentului în timpul ședințelor în plen; tulburării dezbaterilor sau crearea agitației în sala de ședințe; sau orice acțiuni ce pot împiedica desfășurarea normală a lucrărilor Parlamentului. Sancțiunile ce urmează a fi aplicate sunt: a) avertismentul; b) chemarea la ordine; c) retragerea cuvântului; d) lipsirea de cuvânt pe o durată de până la 5 ședințe; e) eliminarea din sala de ședințe și f) interzicerea participării la ședințele plenare pe o durată de până la 10 zile. Primele trei sancțiuni (a; b; c) sunt aplicate de către președintele ședinței, iar celelalte de Parlament, cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea președintelui ședinței sau a unei fracțiuni parlamentare.

Cât privește răspunderea juridică a Președintelui Republicii Moldova, putem afirma că, la fel ca și în cazul deputaților, beneficiază de imunitate. Potrivit prevederilor art. 81 al Constituției Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova beneficiază de imunitate și nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului. În ce privește situațiile când se săvârșesc fapte infracționale, punerea sub acuzare ține de Parlamentul Republicii Moldova, care potrivit prevederilor art. 81 al Constituției Republicii Moldova, o face cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși, iar judecarea acestuia ține de Curtea Supremă de Justiție a RM. În cazul în care Președintele Republicii Moldova încalcă Constituția Republicii Moldova, poate fi demis din funcție de către Parlamentul Republicii Moldova, cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși, în baza propunerii a, cel puțin, o treime din deputați. Ținem să menționăm că prevederile Constituției Republicii Moldova nu se referă expres cum se procedează în cazul săvârșirii unei fapte contravenționale, prezumând că de imunitatea care beneficiază o astfel de răspundere, practic, este imposibil. Acest fapt rezultă din inexistența în prevederile legale a soluției în acest sens, iar dacă presupunem că răspunderea respectivă ar putea avea loc după exercitarea mandatului, atunci putem spune că cu adevărat este imposibil de a fi trasă la răspundere persoana care a îndeplinit funcția de Președinte al Republicii Moldova, deoarece termenul de prescripție de tragere la răspundere contravențională, potrivit prevederilor art. 30 al Codului Contravențional al Republicii Moldova, este maximal de un an de zile. [3] Cât privește răspunderea civilă, ce este legată de prejudiciul material sau moral creat prin acțiuni ilegale exercitate în timpul mandatului, considerăm că poate fi realizat, dar să nu uităm că acestea trebuie constatate printr-o hotărâre a instanței de judecată irevocabilă, iar dacă procedura în cauză are loc în cadrul procesului penal sau contravențional atunci aceasta va depinde de examinarea acțiunii de bază.

Răspunderea juridică a membrilor ce fac parte din componența Guvernului Republicii Moldova, după caz, poartă răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii, pentru ilegalitățile comise în timpul exercitării funcției, inclusiv în calitate de persoane fizice pentru ilegalitățile nelegate de exercitarea funcției. Spre deosebire de deputați și Președintele Republicii Moldova, membrii componenței Guvernului Republicii Moldova, secretarul general al Guvernului și secretarii-adjuncți ai Guvernului nu beneficiază de imunitate. Astfel, aceștia pot fi reținuți, percheziționați, arestați, pentru ilegalitățile comise în timpul exercitării funcției de demnitar. Totodată, prevederile pct. (7)-(8) art. 27 al legii cu privire la Guvernul Republicii Moldova, [4] și pct. 30-31 al Regulamentului Guvernului Republicii Moldova, [5] stabilesc expres că Prim-ministrul Republicii Moldova prezintă spre examinare Președintele Guvernului Republicii Moldova sau pune în fața Președintelui Republicii Moldova chestiunea cu privire la stimularea sau aplicarea unor sancțiuni disciplinare față de membrii Guvernului. În cazul în care unul dintre miniștri nu-și exercită atribuțiile conform legislației Republicii Moldova, Prim-ministrul Republicii Moldova e în drept să înainteze Președintelui Republicii Moldova propuneri privitor la revocarea acestuia. În prevederile actelor normative menționate, ce țin de componența Guvernului Republicii Moldova, secretarului general al Guvernului și secretarilor-adjuncți ai Guvernului, nu este stabilit clar care ar fi sancțiunile disciplinare aplicate față de aceștia și nici față de miniștri, dar este menționat faptul că la propunerea Prim-ministrului Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova poate revoca un ministru. Evenimentele politice la ora actuală reflectă situații în care în privința unor miniștri din Guvernul Republicii Moldova există cauze penale intentate, asupra cărora există bănuială că au săvârșit infracțiuni, dar aceștia din urmă nu sunt revocați din funcție. Astfel, constatăm faptul subiectiv al premierului Republicii Moldova de a înainta sau nu Președintelui

Republicii Moldova propunerea privind revocarea unui ministru în legătură cu aceasta. Procedurile de examinare a unei cauze contravenționale sau penale pot fi duse în aceste condiții, fără careva impedimente, față de miniștri, care au săvârșit fapte contravenționale sau penale, însă de multe ori politicul face ca procedurile respective să continue un timp îndelungat sau după o anumită perioadă să fie încetate din lipsa de probe. Considerăm oportun a se stabili în actele normative menționate procedura de suspendare din funcție a unui ministru sau al altui membru de Guvern, modul și tipurile de sancțiuni disciplinare aplicabile față de aceștia.

Totodată, unele categorii de demnitari menționați, care sunt numiți prin Hotărâre de Guvern a Republicii Moldova (de exemplu: secretarul general al Guvernului Republicii Moldova, secretarii-adjuncți ai Guvernului Republicii Moldova), urmează a fi demisi pentru ilegalități de organul care i-a numit în funcție, iar acesta are și dreptul, după caz, să aplice sancțiunile disciplinare față de acești demnitari. În același timp, răspunderea civilă o poartă, în măsura pagubei pe care a cauzat-o în exercitarea funcției sale, fie că este în cumul cu o altă formă a răspunderii precum cea contravențională, penală sau disciplinară sau separat.

Guvernatorul (Bașkanul) Găgăuziei, la fel poartă răspundere penală, contravențională sau civilă, în cazul săvârșirii ilegalităților în timpul exercitării mandatului. Suspendarea din funcție a Guvernatorului Găgăuziei are loc în cazul în care încalcă prevederile legale ale Republicii Moldova și a actelor normative interne ale Găgăuziei, locale sau hotărârile Adunării Populare, precum și în cazul săvârșirii unei infracțiuni. Decizia de destituire a Guvernatorului Găgăuziei se ia cu votul a două treimi din deputații aleși ai Adunării Populare. [10] Deputatul în Adunarea Populară a Găgăuziei pe teritoriul Găgăuziei, beneficiază de imunitate, acesta nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, decât doar în cazuri de infracțiuni flagrante. În același timp, pentru trimiterea în judecată a unui deputat din Adunarea Populară a Găgăuziei este necesară încuviințarea Adunării Populare. Aceasta va avea loc numai după ascultarea prealabilă a acestuia în fața Adunării Populare.

În privința aleșilor locali, în cazul săvârșirii de către ei a unor ilegalități în timpul exercitării mandatului urmează a suporta consecințe de ordin contravențional sau penal. Pentru încălcările comise în exercitarea mandatului, afară de cele contravenționale sau penale, ei pot fi revocați prin referendum local, sau după caz, prin decizia consiliului raional. În cazul demonstrării vinovăției sale într-o procedură penală printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă, acesta urmează a fi revocat din funcție. Cât privește răspunderea civilă, pentru daunele cauzate prin acțiunile sale ilegale, se realizează prin recuperarea acesteia în cadrul cauzei penale, contravenționale sau separat de acestea. Aleșii locali dispun de imunitate, potrivit prevederilor art. 9 al Legii privind statutul alesului local, [6] doar în cazul în care este vorba de opiniile și voturile politice exprimate în exercitarea mandatului. Astfel, această imunitate este restrânsă și nu are efecte asupra cazurilor de săvârșire a ilegalităților de ordin penal, contravențional sau civil.

Magistrații de orice nivel (președintele, judecătorii și judecătorii asistenți din cadrul Curții Constituționale a Republicii Moldova și președinții, vicepreședinții, judecătorii judecătorilor de nivelul I, Curților de Apel, Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, președintele și membrii Consiliului Superior al Magistraturii, în cazul săvârșirii ilegalităților în timpul exercitării funcției pot fi trași la răspundere disciplinară, contravențională, penală sau civilă în condițiile legii. Cazurile privind răspunderea disciplinară a judecătorilor (cu excepția judecătorilor Curții Constituționale) potrivit prevederilor art. 7 al legii cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, [7] sunt examinate de către Colegiul Disciplinar ce este constituit pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii. Răspunderea disciplinară intervine în urma săvârșirii abaterilor prevăzute de art. 22 din Legea privind statutul judecătorului. [8] Încălcările respective sunt: activitățile publice cu caracter politic, încălcarea obligației de imparțialitate, nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter etc. Totodată, judecătorii Curții Constituționale a Republicii Moldova, în exercitarea funcției, beneficiază de imunitate. Astfel, ei nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, trimiși în judecată contravențională sau penală fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Pentru încălcarea jurământului și obligațiilor ce le revin judecătorilor Curții Constituționale, li se ridică mandatul. Potrivit prevederilor art. 19 al Legii cu privire la Curtea Constituțională, [9] încălcarea jurământului și a obligațiilor ce le revin judecătorilor Curții, generează ridicarea imunității și încetarea mandatului. Declararea de încetare a mandatului judecătorului Curții Constituționale a Republicii Moldova o face însăși Curtea. Sentința de condamnare definitivă și irevocabilă, pentru o infracțiune, la fel generează ridicarea mandatului de judecător al Curții. Aceasta nu este însă o condiție obligatorie pentru situațiile de condamnare pentru o contravenție. Răspunderea civilă o poartă judecătorii Curții doar în cazurile în care au cauzat o daună în legătură cu infracțiunea sau contravenția săvârșită, în timpul exercitării mandatului de judecător.

În cazul săvârșirii ilegalităților, în timpul exercitării funcției de către Guvernator, prim-viceguvernator, viceguvernatorul Băncii Naționale a Moldovei (BNM) urmează, după caz, tragerea la răspundere civilă, penală sau contravențională. În Legea cu privire la BNM, se stabilește expres, că membrii Consiliului de administrație al BNM beneficiază de imunitate împotriva urmăririi pentru fapte contravenționale sau penale. Ei pot fi reținuți, arestați, trași la răspundere administrativă (contravențională) sau penală decât doar la decizia Procurorului General al RM. [11] Destituirea Guvernatorului BNM, precum și a membrilor Consiliului de administrație al BNM are loc la propunerea Președintelui Parlamentului Republicii Moldova de către Parlamentul Republicii Moldova.

Procurorii, în conformitate cu prevederile art. 33 al legii cu privire la Procuratură, [12] pot fi sancționați, suspendați și eliberați din funcție numai în temeiurile și în condițiile legii. Prevederile pct. (3), art. 57 al Legii cu privire la Procuratură, stabilește, că procurorul nu poate fi tras la răspundere disciplinară sau patrimonială pentru opinia sa exprimată în cadrul urmăririi penale și în procesul contribuirii la înfăptuirea justiției și nici pentru decizia luată dacă vinovăția lui nu va fi stabilită prin sentință definitivă de condamnare. Tragerea la răspunderea disciplinară a unui procuror are loc pentru abaterile disciplinare stabilite în art. 61 al legii cu privire la procuratură. De exemplu, astfel de abateri pot fi: participarea la activități publice cu caracter politic; îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu; interpretarea sau aplicarea incorectă sau tendențioasă, în mod intenționat sau din neglijență gravă a legislației, dacă acest lucru nu este justificat de schimbarea practicii de aplicare a normelor juridice stabilite în actualul sistem de drept sau în sistemul practicii judiciare; imixtiunea în activitatea altui procuror sau intervențiile de orice natură pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru o soluționare alta decât în limitele prevederilor legale în vigoare a unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei sale etc. Sancțiunile pentru astfel de abateri, pe care le aplică Colegiul disciplinar al Procurorilor, pot fi: avertismentul, mustrarea, mustrarea aspră, retrogradarea din funcție, retrogradarea în grad de clasificare sau în grad militar special, retragerea insignei „Lucrător de onoare al Procuraturii”, concedierea din organele procuraturii. Hotărârea colegiului urmează să fie validată de Consiliul Superior al Procurorilor.

Cât privește răspunderea patrimonială a procurorilor, ea are loc pentru prejudiciile cauzate prin erorile comise de procurori în exercițiul funcției. Pentru repararea prejudiciului, persoana are dreptul să înainteze acțiune numai împotriva statului, reprezentat de Ministerul Finanțelor. Răspunderea statului nu înlătură răspunderea procurorului care și-a exercitat cu rea-credință atribuțiile. Termenul de prescripție a dreptului la acțiune în cazurile acestea este de un an de zile, dacă legea nu prevede alte termene.

Urmărirea penală în privința unui procuror poate fi pornită doar de Procurorul General al Republicii Moldova, iar urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi pornită doar de un procuror numit de Parlamentul Republicii Moldova, la propunerea Președintelui Parlamentului Republicii Moldova. Pct. (6), art. 57 al legii cu privire la procuratură stabilește, că în cazul în care este bănuit că a săvârșit o contravenție sau o infracțiune, procurorul reținut urmează a fi eliberat imediat după identificare, cu excepția comiterii unei infracțiuni flagrante. Ținem să menționăm, că astfel de prevederi legale nu pun pe picior de egalitate un cetățean al Republicii Moldova cu statutul de procuror, din prevederile în cauză se vede că procurorul beneficiază de un șir de privilegii chiar și în cazul săvârșirii unei infracțiuni, este eliberat imediat din momentul în care a fost identificat, excepție fiind doar cazul în care este vorba de infracțiunea flagrantă.

În concluzie, vom menționa că prevederile legale în privința tragerii la răspundere a demnitarilor din Republica Moldova sunt prevăzute superficial sau nu atât de clare, precum și faptul că de multe ori sunt urmate de proceduri care împiedică sau îngreunează demararea și ducerea unor cauze penale sau contravenționale. Dacă în cazul procedurilor disciplinare acestea sunt mai clare, în comparație cu cele penale și contravenționale, totuși prevederile legale actuale cu privire la răspunderea disciplinară și răspunderea civilă (patrimonială) a demnitarilor din Republica Moldova sunt foarte evazive (mai ales, pentru membrii Guvernului) și necesită a fi îmbunătățite substanțial și anume - prin stabilirea prevederilor clare cu referire la categoriile abaterilor disciplinare și modul lor de aplicare, precum și a prevederilor ce vizează răspunderea civilă (patrimonială) pentru daunele cauzate în exercițiul funcției sau al mandatului deținut.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 1999 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196 din 05.10.210.
2. Legea nr. 797-XIII din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81-82/765 din 19.12.1996.
3. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009.
4. Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern.
5. Hotărârea nr. 34 din 17.01.2001 despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10 din 25.01.2001.
6. Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local / Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 24.03.2000, nr. 34.
7. Legea nr. 950 din 19.07.1996 cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 182-185 din 19.08.2003.
8. Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119 din 15.08.2002.
9. Legea nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995.

10. Legea nr. 344-XIII din 23.12.94 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4 / 14.01.1995.

11. Legea nr. 548-XIII din 21.07.95 cu privire la Banca Națională a Moldovei / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56-57/624 din 12.10.1995.

12. Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.

UNELE PROBLEME PRIVIND REVOCAREA MANDATULUI DE ALES LOCAL

Sergiu TATAROV,
doctor în drept, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article continues authors' prior studies and ideas on local elected representatives' statute, especially related to withdrawal of mayors via referendum in comparison to non-revocation statute of other elected persons with public dignity via referendum. Author elaborates over these contradictions of law provisions which have been governing approached issues and raises a range of questions to be solved out by the Moldovan Parliaments and civil society.

Prezentul demers continue șirul discuțiilor vizavi de statutul juridic al persoanelor oficiale la nivel local – aleșilor locali. În speță, suntem preocupați de discrepanțele legale în reglementarea mandatului diferitelor categorii de aleși locali (primar, consilier local, președinte al raionului, viceprimar, vicepreședinte al raionului). În unul dintre demersurile științifice precedente, **„Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma aquis-ului communautaire”**, [10, p. 148-151] autorul prezentului demers a fundamentat similitudinea naturii juridice a demnitarului public fie la nivel central, fie la nivel local și a propus eliminarea abordărilor eterogene din legislația moldovenească referitoare la calitatea de **consilier local ca „nefiind demnitar”**.

Articolul în cauză se încadrează în ordinea de idei expuse anterior și scoate la iveală derogarea prevederilor legislației în vigoare privind revocarea mandatului primarului (ca ales local) de la principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice, inclusiv principiul statuat în alin. (2), art.68 „Mandatul reprezentativ” din Constituția Republicii Moldova și în alin. (1), art. 4 din Legea nr.768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, potrivit căroră, **„orice mandat imperativ este nul”**. Adică, mandatul alesului fie local, fie al poporului, este unul reprezentativ și nu poate fi revocat de corpul electoral care l-a ales.

Totodată, trecerea în retrospectivă a unor prevederi din legislația electorală și în domeniul administrației publice locale este de natură să trezească dubii vizavi de unitatea materiei legislative atunci când unele prevederi legale admit revocarea mandatului primarului și nu admit revocarea deputatului în Parlament, consilierului în consiliul local. În această situație, în opinia noastră, ne aflăm în prezența derogării de la principiul pus la baza mandatului alesului local sau deputatului în Parlament – irevocabilitatea mandatului de către alegători.

Exemplificarea o găsim în art. 5, alin. (4), lit. d) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local care prevede că, **„mandatul primarului încetează înainte de termen în caz de... revocare prin referendum local, în condițiile Codului electoral”**. Codul electoral, la rândul său, prevede în art.175 că, **„referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special. Revocarea primarului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se efectuează, de asemenea, prin referendum local”**, iar alin. (2), art. 177 din Codul electoral statuează că, **„revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit”**.

Menționăm că aceste norme materiale sunt, „deservite” prin normele procesuale ale art.181-198 din Codul electoral care instituie întregul mecanism de revocare a primarului. Astfel, art. 198, alin. (1) prevede că, **„...decizia privind revocarea primarului se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea a votat un număr egal sau mai mare de alegători decât au votat în cazul alegerii primarului, dar nu mai puțin de jumătate din numărul alegătorilor care au participat la referendum. Data adoptării hotărârii se consideră ziua desfășurării referendumului local**, iar alin. (2) prevede expres: **„În cazul**

în care primarul este revocat prin referendum, Comisia Electorală Centrală va stabili data alegerilor noi conform prevederilor titlului V (art.118-140), care se aplică în modul corespunzător."

Este de menționat că noi nu am reușit să identificăm în legislația în vigoare a Republicii Moldova normele similare revocării mandatului primarului pentru mandatul altor persoane de demnitate publică care au mandat obținut în urma alegerilor directe: deputați în Parlament, consilieri locali, deputați în Adunarea Populară a Găgăuziei. Categoriile de demnitari menționați au, la fel ca și primarul, un mandat obținut **direct**, ceea ce corespunde noțiunii de *funcție de demnitate publică* (demnitar) inserate în art. 2 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și alin. (2), art.2 din Legea nr.199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și anume „*funcție de demnitate publică – funcție publică ce se ocupă prin **mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii***”.

În acest context, apare întrebarea, de altfel absolut logică, de ce o categorie de deținători ai mandatului public – deputați în Parlament, consilieri locali - se bucură de protecția principiului constituțional de irevocabilitate a mandatului de către cetățeni - „*orice mandat imperativ este nul*”, iar mandatul primarului poate fi revocat prin referendum local *în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice (a se vedea alin. (2), art.177 din Codul electoral)*. Or, abaterile enumerate pot fi atribuite și altor aleși ai poporului/colectivității locale.

În acest context, considerăm judicios de a remarcă succint că în lumea savanților există diferite opinii în privința instituției juridice de revocare a primarului. Prof. V. Popa, invocând art. 4, alin. (1) din Legea nr. 768-XV din 2 februarie 2000, care prevede că *orice mandat imperativ este nul*, consideră că la fel, ca și mandatul parlamentar, mandatul alesului local nu presupune o relație juridică între alegători și ales, între aceștia neexistând nicio legătură de subordonare și niciun acord de voință. Astfel, mandatul primarului este reprezentativ, la fel ca și mandatul oricărui ales local și, prin urmare, nu poate fi revocat de colectivitatea locală prin referendum. [9, p. 21] De aceeași părere este și Larisa Bantuș. [11, p.121] O altă abordare a revocării mandatului de primar o putem găsi la Cornelii Manda și Cezar Manda. Acești doi autori, justificând revocarea primarului, afirmă că încetarea înainte de termen a mandatului primarului, în condițiile organizării unui referendum local, are semnificația unei sancțiuni, și nu a unei revocări a mandatului acestuia. [7, p. 221]

Concluzionând, considerăm că, indiferent de faptul, *este privită revocarea mandatului primarului ca sancțiune sau nu*, legiuitorul moldovean are o abordare selectivă în aplicarea principiului de irevocabilitate a mandatului în raport cu celelalte categorii de aleși locali și ai poporului care nu pot fi revocați prin referendum.

Reieșind din cele expuse și în contextul restabilirii unității materiei juridice în ceea ce privește aplicarea principiului „*orice mandat imperativ este nul*”, dorim să trasăm următoarele concluzii științifice și recomandări practice:

- mandatul primarului, sub aspectul regimului juridic de dobândire prin alegeri directe, este similar mandatului de deputat în Parlament sau de consilier local;

- principiul „*orice mandat imperativ este nul*” denotă că mandatul este reprezentativ și reprezintă voința alegătorilor fie întregii populații sau locuitorilor unității administrativ-teritoriale și, prin urmare, presupune lipsa posibilității de sancționare prin revocare de către alegători a deținătorului de mandat din cauza presupusei neîndepliniri a acestuia;

- legislația în vigoare a Republicii Moldova încalcă unitatea materiei juridice prin neaplicarea acestui principiu față de primar, instituind mecanismele de revocare a primarului/încetare înainte de termen a mandatului acestuia prin referendum local;

- se va examina oportunitatea abolirii revocării mandatului prin excluderea normelor ce prevăd revocarea mandatului primarului prin referendum local sau aplicarea revocării mandatului de alegători în raport cu celelalte categorii de aleși (consilier în consiliul local, deputat în Parlament, deputat în Adunarea Populară a Găgăuziei).

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12 august 1994).
2. Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 840).
3. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală din 15 octombrie 1985 (Tratate internaționale, vol.14, Chișinău, 1999).
4. Legea nr. 199-XVIII din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010, art. 637).
5. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997, art. 667).
6. Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000, art. 231).
7. Manda, Cornelii. Manda, Cezar C. Dreptul colectivităților locale. București, 2002, 418 p.
8. Tatarov, Sergiu. *Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local*. „Administrarea publică”, Chișinău, AAP, 2011, nr. 2, p. 30-35.

9. Raportul privind situația autonomiei locale în Republica Moldova (martie 2003 - ianuarie 2004). Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2004, 33 p.

10. Tatarov, Sergiu. *Discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma aquis-ului comunitar*. Teoria și practica administrației publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 22 mai 2012. Chișinău, 2012, p. 148-151.

11. Bantuș, Larisa. *Unele aspecte ale sistemului administrației publice locale a Republicii Moldova*. „Legea și Viața”, 2004, nr. 8, p. 23-26.

PRINCIPIILE STATULUI DE DREPT STRĂINE UNOR AUTORITĂȚI PUBLICE ȘI NESOCOTITE DE UNII FUNCȚIONARI PUBLICI

Mihai CORJ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
decan al facultății de drept, INED

SUMMARY

In this article we will try to throw a bridge between doctrine, legislation and practical application of legal provisions, highlighting some examples where the only rule of law is not taken into account. Often we find that the key issue relating to the interpretation and application of legal acts can not be resolved because officials sometimes allow themselves the luxury of extensive and abusive perform some interpretations of the law, flagrantly violating the rule of law. Therefore, the rule of law must not only proclaimed and relied on words, but to be applied consistently by public authorities and courts.

Conceptul de *stat de drept* și-a aflat o amplă interpretare în doctrina juridică, fiind reflectat și în legislația națională. Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că în jurisprudență (adica în practica judiciară) acest concept este, pur și simplu, neglijat sau ignorat. Totodată, menționăm că Curtea Constituțională și-a fundamentat de curând hotărârea sa [2] în exclusivitate pe principiul fundamental – *statul de drept*, astfel contribuind la formarea propriei jurisprudențe.

Totodată, regretăm că legiuitorul nu este unul matur, care să asigure o stabilitate și o continuitate a procesului de legiferare, astfel evitând jocul infantil al deputaților, inițial de a vota unele legi, [3] care ulterior, la un interval foarte scurt de timp, să fie considerate inoportune, cu impact negativ asupra societății, și de aceea urmează a fi abrogate. Asemenea argumente nu țin sau să le creadă deputații, care inițial ne asigurau că proiectul respectiv de lege este unul oportun și necesar, iar peste noapte, după ce legea a intrat în vigoare, se creează comisii speciale pentru examinarea impactului legii. [4] Referitor la astfel de cazuri J.-J. Rousseau spunea: „**Poporul ajunge să disprețuiască legile ce se schimbă în fiecare zi**”.

Analizând situația creată, am ajuns la o concluzie fermă: Republica Moldova, cu astfel de demnitari și funcționari publici, niciodată nu va izbuti să edifice un stat de drept. Republica Moldova are nevoie stringentă de oameni de stat competenți și responsabili, dar cel mai important este ca aceștia să aibă voință de fier. Numai astfel cadrul normativ va fi unul previzibil, stabil și aplicat în strictă conformitate cu *spiritul și litera legii*, iar *lobby*-smul nu va fi pentru oligarhi și demnitari, dar pentru simplul cetățean și pentru binele comun.

Așadar, vom analiza un caz prin care se relevă, cum demnitarii acționează în interes propriu sau de grup. Astfel, legiuitorul prin noua politică bugetar-fiscală pentru anul 2012 amendează Codul fiscal, unde Titlul V se completează cu Capitolul 11¹, care reglementează metodele indirecte de estimare a venitului impozabil al persoanelor fizice. [5, pct. 111] În acest caz vom efectua o analiză succintă a unor reglementări statuate de către legiuitor la art. 226⁷ *Declaraarea disponibilului de mijloace bănești* din Codul fiscal.

Deci art.226⁷ din Codul fiscal a fost modificat și completat prin Legea nr. 178 din 11.07.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, fiind expus într-o nouă redacție. [6, pct. 55]

Ulterior, Parlamentul Republicii Moldova, prin Legea nr. 281 din 7 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, [7] intervine cu unele precizări la capitolul care reglementează metodele indirecte de estimare a venitului impozabil al persoanelor fizice.

Astfel, unele amendamente aduse la art. 226⁷ din Codul fiscal prin legea menționată pot fi considerate un *lobby* pentru oligarhi și demnitarii guvernanți, care au decis:

Primo. Să-și acorde un nou termen pentru depunerea numerarului disponibil în conturile bancare deschise în instituțiile financiare din țară și obținerea extrasului din cont care confirmă suma existentă în cont la sfârșitul zilei de

28 decembrie 2012, pe când norma generală valabilă pentru ceilalți muritori statuează posibilitatea depunerii mijloacelor bănești până la sfârșitul zilei de 1 noiembrie 2012. Apropo, pentru această situație, noile prevederi legale fiind publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la data de 27 decembrie 2012, sunt aplicabile în decurs de două zile, deci pentru data de 27 și, respectiv, 28 decembrie 2012. În acest caz, avem o *lege pentru două zile*. Astfel, conform prevederilor legale în vigoare, până la amendarea respectivă a legii, persoana fizică - cetățean al Republicii Moldova care dispunea de mijloace bănești în sumă mai mare de un milion de lei, putea confirma disponibilul de numerar prin depunerea la bancă și obținerea extrasului din cont care confirmă suma existentă în cont la sfârșitul zilei de 1 noiembrie 2012. Prin urmare, văzând că termenul de confirmare a disponibilului de numerar a expirat, Parlamentul mai stabilește un nou termen pentru *oligarhi, demnitarii miniștri și parlamentari* de depunere a mijloacelor bănești în cont bancar până la sfârșitul zilei de 28 decembrie 2012. Așadar, dacă organul fiscal și instituțiile bancare ar fi respectat întocmai *buchea și spiritul legii*, fapt de care avem tot dreptul să ne îndoim, atunci, în temeiul pct.5 din articolul unic al Legii nr. 281 din 7 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, persoanele fizice erau în drept să confirme disponibilul de numerar deținut de către acestea la 1 ianuarie 2012 prin depunerea în cont într-o instituție financiară până la sfârșitul zilei de 1 noiembrie 2012 și, respectiv, 27-28 decembrie 2012. Astfel, acceptarea de către instituțiile financiare (bănci) și organul fiscal al depunerii de numerar în perioada 2 noiembrie - 26 decembrie 2012 este una ilegală, deci neconformă principiului legalității, iar în acest caz este încălcat principiul statului de drept, adesea invocat și rareori respectat.

Secundo. Persoana fizică - cetățean al Republicii Moldova care, la situația de la 1 ianuarie 2012, deține mijloace bănești în sumă mai mare de 500 mii lei sau echivalentul acesteia în valută străină, are obligația să depună la inspectoratul fiscal de stat teritorial după locul domiciliului sau reședinței, până la 31 decembrie 2012, declarația cu privire la disponibilul de mijloace bănești. Astfel, pentru perioada 27-31 decembrie 2012 declarația cu privire la disponibilul de mijloace bănești putea fi depusă atât la inspectoratul fiscal de stat teritorial, cât și la Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. Astfel, pentru cei informați avem o *lege pentru cinci zile*.

Așadar, în acest caz apare întrebarea: corespund oare unele amendamente aduse Codului fiscal prin pct.5 articol unic din Legea nr. 281 din 7 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 principiului oportunității? ***Este penibilă situația în care legiuitorul adoptă legi pentru două și, respectiv, pentru cinci zile.*** De asemenea, nu suntem siguri că operațiunile în cauză (*primo*, privind depunerea mijloacelor bănești în cont bancar până la sfârșitul zilei de 28 decembrie 2012 s-au efectuat numai în intervalul de timp 27-28 decembrie 2012 și nu în perioada 2 noiembrie - 28 decembrie 2013; *secundo*, declarația cu privire la disponibilul de mijloace bănești depusă la IFPS a fost acceptată în intervalul de timp 27-31 decembrie 2012 sau în perioada ce a precedat-o și, respectiv, ulterior termenului acceptării) au fost efectuate în strictă conformitate cu ultimele amendamente aduse la lege și, atunci, mai poate fi vorba de respectarea principiului legalității?

Generalizând, constatăm că, în temeiul art. 226, alin. (1) și alin. (7) din Codul fiscal, persoana fizică - cetățean al Republicii Moldova care, la situația de la 1 ianuarie 2012, deține mijloace bănești în sumă mai mare de 500 mii lei sau echivalentul acesteia în valută străină, *are obligația să depună la inspectoratul fiscal de stat teritorial ori la Inspectoratul Fiscal Principal de Stat* [7, pct. 5], până la 31 decembrie 2012, declarația cu privire la disponibilul de mijloace bănești. Persoanele fizice - cetățeni ai Republicii Moldova care, la data de 1 ianuarie 2012, dispuneau de mijloace bănești în sumă mai mare de un milion de lei, total sau parțial în numerar, pot confirma disponibilul de numerar prin depunerea acestora în conturile bancare deschise în instituțiile financiare din țară și obținerea extrasului din cont care confirmă suma existentă în cont la sfârșitul zilei de 1 noiembrie 2012 sau de 28 decembrie 2012. [7, pct. 5]

Pentru a înțelege mai bine carențele resimțite la aplicarea legislației, vom analiza o situație concretă: calcularea taxei pentru folosirea drumurilor de autovehiculele înmatriculate în Republicii Moldova pentru un autoturism (poziția tarifară 8703) cu capacitatea cilindrică a motorului de 2325 cm³ pentru perioada fiscală 2013 și, respectiv, o remorcă (poziția tarifară 8716) cu capacitatea de ridicare înscrisă în certificatul de înmatriculare 470 kg.

În temeiul art. 335, alin. (2), lit. a), art. 337-341 din Codul fiscal, cotele taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova se stabilesc prin lege și taxa urmează a fi achitată pentru perioada fiscală respectivă printr-o plată unică și în volum deplin. Conform prevederilor art. 341, alin. (1), (3) și (4) din Codul fiscal, taxa se calculează de către însuși subiectul impunerii, în funcție de obiectul impunerii și de cota impunerii. Taxa se achită de către subiect cu întocmirea documentului de plată, ținându-se cont de caracteristicile tehnice ale autovehiculului, specificate în certificatul de înmatriculare al acestuia, indicate în documentul de plată.

În temeiul prevederilor statuate la pct. 2, lit. b) din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal, autoturismul cu capacitatea cilindrică a motorului de la 2001 la 3000 cm³ inclusiv constituie obiect al impunerii la cota de 0,60 lei/cm³. Urmare a faptului că legiuitorul a amendat prevederile anexei nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal prin Legea nr. 324 din 27 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, cuantumului cotei taxei rutiere a fost dublat, iar actul legislativ de amendare prin care s-a efectuat majorarea taxei a intrat în vigoare la 11 ianuarie 2013. Prin urmare, calcularea taxei rutiere vizate pentru perioada fiscală 2013 urmează a fi efectuată în strictă conformitate cu prevederile legale și constituționale, aplicând principiul neretroactivității legii, adică, pentru

perioada fiscală 1 ianuarie 2013 – 10 ianuarie 2013 urmează a fi aplicate prevederile pct. 152, art.V din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, [5, pct. 152] iar pentru perioada fiscală 11 ianuarie 2013 – 31 decembrie 2013 prevederile statuate în Legea nr. 324 din 27.12.2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997. [8, pct. 8]

Așadar, pentru perioada 1-10 ianuarie 2013, în temeiul pct. 2, lit.c) din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal, prevedere în vigoare la acel moment (în redacția pct. 152, art. V din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative) urmează a fi aplicată o cotă a taxei rutiere în cuantum de 0,30 lei/cm³, iar pentru perioada 11 ianuarie – 31 decembrie 2013 în temeiul prevederilor pct. 2, lit. b) din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal (în redacția Legii nr. 324 din 27 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997) urmează a fi aplicată cota în mărime de 0,60 lei/cm³.

În temeiul art. 340, alin. (1) din Codul fiscal, perioada fiscală pentru taxa pentru folosirea drumurilor de autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova este anul calendaristic. Anul 2013 nu este un an bisect, deci are 365 de zile, și nu 366 de zile.

În consecință, pentru a fi mai convingători vom aduce cifre concrete: modul de calculare a taxei pentru folosirea drumurilor de autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova pentru perioada fiscală 2013 pentru autoturismul cu capacitatea cilindrică a motorului de 2325 cm³ va fi următorul:

Pentru perioada 1 – 10 ianuarie 2013 urmează a fi aplicate prevederile Titlului IX din Codul fiscal în redacția pct. 152 art. V din Legea nr. 267, din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, unde cota este de 0,30 lei. Astfel, pentru perioada respectivă de zece zile, taxa pentru folosirea drumurilor de autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova datorată bugetului de stat va constitui 19,11 lei (2325 cm³ x 0,30 lei/cm³ : 365 zile x 10 zile = 19,11 lei).

Pentru perioada 11 ianuarie – 31 decembrie 2013 urmează a fi aplicate prevederile Titlului IX din Codul fiscal în redacția pct. 8, art. I din Legea nr. 324 din 27 decembrie 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, unde cota este de 0,60 lei. Astfel, pentru perioada respectivă de 355 de zile, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova datorată bugetului de stat va constitui 1356,78 lei (2325 cm³ x 0,60 lei/cm³ : 365 zile x 355 zile = 1356,78 lei).

Așadar, pentru perioada fiscală 2013 în cazul examinat urmează a fi achitată o taxa în mărime de 1375,89 lei (1356,78+19,11=1375,89 lei).

Deci taxa pentru folosirea drumurilor de un autoturism cu capacitatea cilindrică a motorului de 2325 cm³ pentru anul 2013 urmează a fi achitată în cuantum de 1375,89 lei și nu de 1395 lei (2325cm³ x 0,60 lei = 1395 lei), precum insistă eronat autoritățile.

Legiuitorul indică expres pentru fiecare poziție *unitatea de măsură* [9] aplicată (colonița a 3-a din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal).

Pentru perioada 1 – 10 ianuarie 2013, în temeiul pct. 3, lit. a), pct.152, art. V din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, pentru remorcile cu capacitatea de ridicare înscrisă în certificatul de înmatriculare de până la 0,75 tone cota taxei constituie 120 lei. Astfel, pentru perioada fiscală 1 – 10 ianuarie 2013 urmează a fi aplicate prevederile Titlului IX din Codul fiscal în redacția pct. 152, art. V din Legea nr.267 din 23 decembrie 2011, unde cota este de 120 lei. Astfel, pentru perioada respectivă de zece zile taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova datorată bugetului de stat va constitui 1,55 lei (0,470 t x 120 lei : 365 zile x 10 zile = 1,55 lei).

Pentru perioada 11 ianuarie – 31 decembrie 2013 urmează a fi aplicate prevederile Titlului IX din Codul fiscal în redacția pct. 8, art. I din Legea nr. 324 din 27 decembrie 2012, unde cota este de 180 lei. Astfel, pentru perioada respectivă de 355 de zile, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova datorată bugetului de stat va constitui 82,28 lei (0,470 t x 180 lei : 365 zile x 355 zile = 82,28 lei).

Așadar, pentru perioada fiscală 2013 în cazul examinat pentru remorcă urmează a fi achitată o taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova în mărime de 83,83 lei (82,28+1,55=83,83 lei).

Deci, taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova pentru o remorcă cu capacitatea de ridicare înscrisă în certificatul de înmatriculare de 0,470 t pentru anul 2013 este de 83,83 lei și nu de 180 lei sau de 84,60 lei (0,470 t x 180 lei = 84,60 lei), precum insistă eronat reprezentanții unor autorități. Subliniem că cota taxei rutiere pentru categoria dată de remorci este stabilită pentru *o tonă*, și nu pentru *o unitate* de transport.

Totodată, menționăm că în colonița a 4-a din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal cuvântul „taxa” trebuie să fie substituit prin sintagma „cota taxei”.

Așadar, pentru cazul analizat urmează a fi aplicate prevederile art. 339, alin. (1) din Codul fiscal, în redacția pct. 2, lit.c) și, respectiv, pct. 3, lit.a) din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal introduse prin pct. 152, art. V din Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și, respectiv, pct. 2, lit.b) și, respectiv, pct. 3 din anexa nr.1 la Titlul IX din Codul fiscal în redacția expusă la pct. 8, art.I din Legea nr. 324 din 27 decembrie

2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 cu respectarea principiului neretroactivității [1, art. 22] și intrării în vigoare a legii. [1, art.76]

Urmare a celor relevate mai sus, putem conchide că valorile supreme într-un stat de drept urmează nu numai să fie declarate în Constituție și în alte legi, dar, ce este mai important, acestea trebuie să fie respectate de către autoritățile publice și funcționarii acestora, precum și de către instanțele de judecată. Atunci când garanțiile vor fi asigurate de legiuitorul constituant, vor fi considerate necesare într-o societate democratică și vor fi aplicate efectiv în viața cotidiană, simplul cetățean se va pătrunde de credința că legea este una pentru toți și se aplică uniform pe întreg teritoriul și asupra tuturor subiecților. Un parlamentar sau alt demnitar sau funcționar public trebuie să știe că legea pe care o va adopta și/sau o va aplica poate să-i joace festa, fiind impus să suporte consecințele sale sau ale *practicii neortodoxe* instituite de acesta la aplicarea sa.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Hotărârea Curții Constituționale nr. 4 din 22.04.2013 pentru controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr. 534-VII din 08.03.2013 privind demisia Guvernului, în partea ce ține de menținerea în funcție a Prim-ministrului demis prin moțiuni de cenzură (pentru suspiciuni de corupție) din data de 08.03.2013 până la formarea noului Guvern, și nr. 584-VII din 10.04.2013 privind desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru (sesizarea nr. 10a/2013). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-103 din 03.05.2013, art. 9.
3. Legea nr. 94 din 19.04.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 91 din 20.04.2013, art. 302.
4. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 97 din 25.04.2013 privind constituirea unei Comisii speciale pentru examinarea impactului Legii nr. 94 din 19.04.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 96 din 27.04.2013, art. 314.
5. Art. V din Legea nr. 267 din 23.12.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13-14 din 13.01.2012, art.32.
6. Art. X din Legea nr. 178 din 11.07.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 190-192 din 14.09.2012, art. 644.
7. Legea nr. 281 din 07.12. 2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272a din 27.12.2012, art. 869.
8. Art. I din Legea nr. 324 din 27.12.2012 pentru modificarea și completarea Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-9 din 11.01.2013, art. 34.
9. Prin amendamentele expuse la pct. 79 de la art. X din Legea nr. 178 din 11.07.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative se reconfirmă faptul că legiuitorul face distincție între elementul taxei, unitate de măsură: *tonă* și, respectiv, *unitate*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 190-192 din 14.09.2012, art. 644.

INSTITUȚIA „CETĂȚENILOR STRĂINI ȘI A APATRIZILOR” – DOMENIU AL DREPTULUI PUBLIC SAU PRIVAT?

Svetlana SLUSARENCO,
doctor în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The thesis contains a study regarding the pragmatic, theoretical and legal aspect of the foreigners and stateless persons' legal status in Moldova. This study has the following objectives: to reveal the concept of foreign citizen and stateless person; to analyze if the rights and obligations of foreign citizens and stateless persons belong to public or private law; to do a comprehensive, complete and detailed study of the legal regime of foreign citizens and stateless persons in Moldova, as well as to study their legal regime provided by international agreements.

Domeniul statutului juridic al străinilor este un domeniu deosebit de mobil, după cum sunt și transformările numeroase și rapide din viața internațională, care nasc aspecte noi. Așadar, regimul străinilor are un caracter complex, deoarece este stabilit și prin acte normative interne, precum și prin reglementări internaționale la care participă țara noastră și care, sub diverse forme, vizează cetățenii străini și apatrizii. Acest moment a constituit un motiv ce i-a deter-

minat pe unii autori ghidați de Tudor Radu Popescu [3, p. 21] să recunoască influența dreptului internațional public în reglementarea instituției condiției juridice a străinului, alții, reprezentați de Dragoș Alexandru Sitaru [5, p. 57], dimpotrivă, consideră că instituția luată în discuție nu ar aparține dreptului internațional public, ci dreptului internațional privat, iar a treia grupă, printre care G. Tunkin și S. Cernicenko [6, c. 17] atribuie această instituție la sfera dreptului public.

În literatura juridică au fost expuse diferite puncte de vedere privind atribuirea instituției statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor la ramura dreptului internațional public, dreptul internațional privat sau dreptul public intern. Cei care atribuie instituția condiției juridice a străinului dreptului internațional public își întemeiază poziția invocând argumentul că statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor este strâns legat de cetățenie, străinul definindu-se în funcție de criteriul cetățeniei ca apartenență juridică a individului la un stat. Condiția juridică a străinului, ca instituție, își află reglementarea în normele interne și cele internaționale recunoscute de stat. Deci condiția juridică a străinului este definită în mod egal de convenții, tratate de asistență juridică; de convenții consulare sau de evitare a dublei impuneri; de convenții comerciale și de cooperare tehnico-economică; de convenții pentru promovarea și garantarea investițiilor; însă cele mai importante prevederi internaționale cu incidență la situația străinilor sunt cele din domeniul drepturilor omului, care au prioritate în fața legilor interne, printr-o consacrare constituțională. De asemenea, principiile impuse de Declarația Universală a Drepturilor Omului (nediscriminarea între persoane, interzicerea torturii, dreptul la respectarea vieții personale, azilul politic, libertatea de circulație, egalitatea în fața legii), condiția juridică a străinului împrumută ca fundament prevederi cu caracter de generalitate, care nu se supun conflictelor dintre indivizi sau dintre legi din moment ce fiecare țară-membru al Națiunilor Unite le-a adoptat în legislația sa; ea reprezintă deci un domeniu al dreptului public. [3, p. 21]

Alți autori consideră că, dimpotrivă, instituția luată în discuție nu aparține dreptului internațional public; ei văd în legătura strânsă între cetățenie și condiția juridică a străinului, legătură a cărei existență și importanță este recunoscută de ambele opinii, un argument pentru a dovedi apartenența condiției juridice a străinului la sfera dreptului privat. În dreptul internațional privat, obiectul preocupării îl constituie tocmai conflictele de legi și de jurisdicții, normele conflictuale (de reglementare și soluționare a acestor conflicte) constituind ansamblul care-l definește și îl formează ca ramură de drept specifică.

Cetățenia este privită, în cadrul dreptului internațional privat, tocmai ca un punct de legătură în soluționarea conflictului de legi (cetățenia oferă criteriul pentru stabilirea legii naționale a străinului în funcție de care se poate determina starea, capacitatea, relațiile de familie ale persoanei fizice sau pot fi stabilite condițiile, efectele și anularea unei hotărâri de constatare a morții prezumate, a absenței ori a dispariției persoanei fizice; legea națională determinată pe baza cetățeniei hotărăște care sunt condițiile de fond pentru încheierea căsătoriei, relațiile personale și patrimoniale dintre soți, divorțul și efectele căsătoriei etc.).

În această opinie, cetățenia este privită ca o instituție a dreptului internațional privat, iar modalitățile de dobândire sau de pierdere a cetățeniei au incidență și în ceea ce privește condiția juridică a străinului. Astfel fiind, cetățenia atrage după sine includerea condiției juridice a străinului în sfera dreptului internațional privat. [5, p. 57]

Savanții S. V. Cernicenko [7, c. 17] și G. I. Tunkin [6, c. 127] consideră că statutul străinilor nu poate fi reglementat nemijlocit de către dreptul internațional din următoarele considerente. Subiect al dreptului internațional poate fi un participant activ al raportului juridic internațional sau un potențial subiect, care dispune de drepturi și obligații, iar în cazurile necesare este apt de a purta răspundere juridică internațională. Doctrina juridică nu recunoaște ca subiect al dreptului internațional individul. Deci, persoana fizică (cetățean străin ori apatrid) nu este subiect al dreptului internațional. Normele juridice internaționale nu-i acordă drepturi și obligații, adică reglementarea statutului juridic al străinilor este posibilă doar prin intermediul legislației interne.

În cazul crimelor de război împotriva umanității și păcii, răspunderea penală a persoanelor fizice este o consecință a răspunderii statelor, persoanele fizice răspund în calitate de funcționari ai statelor și judecate ca subiecte de drept internațional – chiar dacă judecata se face de instanțele internaționale (Tribunalele de la Nürnberg și Tokio, după cel de-al Doilea Război Mondial). De altfel, aceste tribunale au judecat numai pe principalii criminali de război, ceilalți fiind judecați de tribunale interne.

Deci calitatea de autori ai crimelor internaționale nu conferă calitate de subiect al dreptului internațional. Persoanele fizice pot dobândi unele drepturi și pot avea unele obligații față de statele străine, pe baza unor convenții internaționale. De asemenea, prin convenții privind drepturile omului, statele se angajează să acorde și să garanteze anumite drepturi. Este evident că dreptul internațional afectează pe oameni și că, în esență, scopul dreptului internațional ar trebui să fie omul. Aceasta nu conferă însă persoanelor fizice calitatea de subiecte de drept internațional, deoarece drepturile popoarelor decurg din raporturile dintre state ca subiecte de drept internațional și se întemeiază pe protecția juridică acordată de state. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Permanentă de Justiție Internațională care a afirmat că un acord internațional nu poate ca atare să creeze drepturi și obligații pentru particulari. Așadar, persoanele fizice nu sunt titulari de drepturi și obligații de drept internațional și nici nu au trăsăturile caracteristice subiectelor dreptului internațional. Teoria individului ca subiect de drept internațional este lipsită de o bază reală, nefiind confirmată de practică. [4, p. 94-95]

Abordarea normativă a statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova se conține în numeroase acte normative cu caracter general, precum Constituția Republicii Moldova, [8] Legea cetățeniei Republicii Moldova, [11] Codul contravențional al Republicii Moldova, [10] Codul penal al Republicii Moldova, [9] și în acte cu caracter special, adică cele care vizează direct cetățenii străini și apatrizii, de exemplu, Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, [12] Legea cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, [15] Legea Republicii Moldova cu privire la migrație, [13] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova [16] ș. a.

Fiind investită cu o forță juridică supremă față de celelalte legi și constituind baza juridică pentru legislația în vigoare, Constituția ocupă un loc deosebit printre actele ce reglementează statutul străinilor. Așadar, Legea Supremă consfințește principiile fundamentale ale statutului juridic al persoanei și sistemul de garanții, care asigură realizarea drepturilor și îndatoririlor persoanei, precum și ale cetățenilor străini și apatrizilor. Astfel, art. 19, alin. (1) prevede: „Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege”.

Locul principal al Constituției în sistemul actelor ce reglementează statutul cetățenilor străini și al apatrizilor este condiționat și de faptul că ea stabilește competența organelor de stat care contribuie la realizarea drepturilor și libertăților cetățenilor și străinilor. Astfel, art. 88, lit. c) din Constituție acordă Președintelui Republicii Moldova dreptul de a soluționa problemele cetățeniei Republicii Moldova și de a acorda azil politic. La rândul său, Parlamentul Republicii Moldova are atribuția de a adopta legi, hotărâri, unele reglementând statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor. Aceste autorități ale statului exercită o activitate de elaborare și de aplicare a normelor juridice în general, inclusiv în privința cetățenilor străini și a apatrizilor.

Printre actele cu caracter general, care reglementează statutul juridic al străinilor, trebuie menționată *Legea cetățeniei Republicii Moldova*. [11] Legea definește noțiunea de cetățenie, prevede principiile și modurile de dobândire și pierdere a cetățeniei Republicii Moldovei. Aceste norme juridice au o importanță deosebită pentru reglementarea statutului juridic al străinilor, deoarece stabilind aria capacității juridice a cetățenilor Republicii Moldova, ele configurează limitele capacității juridice a străinilor, deoarece, conform Constituției Republicii Moldova, străinii se bucură de tratamentul național, adică beneficiază de aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova cu excepțiile stabilite de lege.

Trebuie accentuat, că principalul act normativ care are drept obiect de reglementare statutul cetățenilor străini și al apatrizilor este Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, [12] care prevede drepturile și libertățile străinilor, obligațiile și răspunderea cetățenilor străini și a apatrizilor în Republica Moldova. De asemenea, stabilește garanțiile juridice de realizare a drepturilor și libertăților străinilor.

Spre deosebire de Legea privind statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova din 1994, care nu era lipsită de lacune și anume, prezenta o listă exhaustivă a drepturilor străinilor, Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova din 2010 menționează doar că străinii dispun de aceleași drepturi ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege, ceea ce reprezintă un progres semnificativ, deoarece societatea se caracterizează prin dinamism și modificări, care generează apariția noilor relații sociale, inclusiv a unor drepturi.

Legea cu privire la migrație, [13] asigură respectarea drepturilor și libertăților străinilor, conform tratatelor și convențiilor O.N.U. și celor europene. Ea prevede stabilirea relațiilor de cooperare în domeniul migrațiunii cu alte state, crearea de oportunități reale de angajare legală la muncă în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova, precum și a cetățenilor străini și apatrizilor în Republica Moldova. Prin articolul 9 din lege s-a stabilit mecanismul de conlucrare dintre structura de stat de specialitate și alte structuri statale cu funcții de reglementare a migrației. Este reliefat clar lanțul migrațional, începând cu eliberarea invitațiilor pentru cetățenii străini, prelungirea termenului de ședere și aplicarea vizei de ieșire. Sunt prevăzute condiții restrictive cetățenilor străini și apatrizilor care prezintă pericol pentru securitatea statului și cetățenilor Republicii Moldova. Prin Biroul Migrație și Azil al MAI se monitorizează aplicarea coerentă a legislației în domeniu atât la nivel național, cât și local.

Un nou act normativ prin care s-a încercat de a reglementa, în special, migrația de muncă este Legea cu privire la migrația de muncă. Prin această lege s-a intenționat de a face lumină în domeniul angajării cetățenilor Republicii Moldova peste hotare, precum și a celor străini în Republica Moldova. De regulă, în țara noastră sunt angajați în mod prioritar specialiști de calificare înaltă și/sau specialiștii invitați de Guvern la propunerea organelor centrale de specialitate ale administrației publice și ale autorităților administrației publice locale. Dar în art. 1 al legii s-a omis o explicație a termenului de “specialiști de calificare înaltă”. [14, art. 4 pct. 4)] Ordonanța de urgență privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României propune următoarea formulă pentru definirea personalului înalt calificat – profesorii universitari, cercetătorii și personalul științific care desfășoară în România o activitate academică sau o activitate de cercetare în cadrul universităților, instituțiilor de educație și cercetare, autorităților și instituțiilor din sistemul administrației publice centrale. [17] Această formulare nu este într-un totu valabilă pentru Republica Moldova, deoarece la noi este resimțită lipsa specialiștilor anume din domeniile tehnologiilor informaționale și în sfera construcțiilor, în industria ușoară, industria de prelucrare a metalului, agricultură. Criza specialiștilor calificați în

domeniile respective s-a creat în urma plecării definitive sau temporare a capitalului uman intelectual bine calificat. În aceste condiții, în lipsa forței de muncă calificate unii agenți economici sunt nevoiți să apeleze la specialiști și muncitori străini. [2, p. 17] Luând în considerare necesitățile pieței muncii din Moldova privind completarea locurilor vacante cu specialiști calificați, venim cu următoarea propunere de a completa art. 1 din Legea Republicii Moldova cu privire la migrația de muncă cu un nou alineat: „Specialiști de înaltă calificare - persoanele care dispun de un nivel înalt de pregătire în domeniul pe care îl profesază, de aptitudini profesionale și un grad superior de calificare, necesare pentru realizarea eficientă a atribuțiilor exercitate”.

Statutul cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova este reglementat și de o serie de acte normative subordonate legii, precum: *Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova*, [16] care stabilește modul de eliberare a documentelor cetățenilor străini și apatrizilor; *Regulamentul cu privire la instruirea cetățenilor străini și apatrizilor în instituțiile de învățământ din Republica Moldova* stabilește condițiile de încadrare în instituțiile de învățământ de stat și particulare, obligațiile și îndatoririle asumate în urma înscrierii la studii.

Abordarea la nivel normativ a fenomenului condiției juridice a străinilor reprezintă o încercare de a stabili raportarea legislației naționale în domeniu la cea europeană și de a evidenția, poate dintr-o perspectivă subiectivă, spectrul de probleme cu care se confruntă străinii în Republica Moldova și înaintarea unor propuneri de optimizare și perfecționare a cadrului normativ. Aria subiectului discutat nu ar putea fi cuprinsă într-un singur act normativ, care ar reprezenta un adevărat cod al străinilor, deoarece în afară de faptul că este de o mare mobilitate, ea ar trebui să înglobeze și unele norme conținute în actele internaționale, fapt ce ar provoca modificări permanente.

Acordarea drepturilor unui străin este o problemă de ordine internă. Statul acordă un maximum de drepturi pe care îl poate avea străinul; statul delimitează regimul străinilor de cel al cetățenilor săi, acordându-le drepturi specifice sau instituindu-le prohibiții; statul permite străinului ca, prin regimul pe care i l-a stabilit, acesta să beneficieze de mai multe drepturi decât cele din țara sa, în fine, statul consideră străinii o problemă de politică statală. Dar, deși statutul juridic al străinilor este o chestiune de politică internă, un domeniu rezervat ca manifestare a suveranității statului-gazdă de a hotărâ liber regimul juridic al străinilor, totuși ordinea internă trebuie să fie în permanentă concordanță cu ordinea de drept internațional, căci statul-gazdă este legat printr-un sistem de tratate și convenții internaționale pe care este obligat să le respecte. [1, p. 9]

BIBLIOGRAFIE

1. Antonescu Mădălina-Virginia, Regimul juridic al străinilor în România. Străinul-persoană fizică, Ed. ALL BECK, 2000, 621 p.
2. Dogaru Raisa, Studiu. Piața muncii: tendințe, probleme, soluții, Institutul de politici publice, Chișinău, 2006, p. 17, 47 p.
3. Popescu Tudor Radu, Drept internațional privat, București, 1993.
4. Preda-Mătășaru Aurel. Tratat de drept internațional public, Lumina Lex, București, 2002, 339 p.
5. Sitaru Dragoș Alexandru, Drept internațional privat, Ed. Actami, București, 1997, 284 p.
6. Тункин Г. И. Международное право, Москва, Юрид. Лит., 1974, 218 с.
7. Черниченко С. В. Личность и международное право. Москва, Междунар. отношения, 1974, 166 с.
8. Constituția Republicii Moldova, din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994
9. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
10. Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008, în vigoare: 31.05.2009, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009
11. Legea cetățeniei Republicii Moldova, nr. 1024-XIV din 02.06.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101/709 din 10.08.2000.
12. Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, nr. 200 din 16.07.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179-181 din 24.09.2010.
13. Legea Republicii Moldova cu privire la migrație, nr. 1518-XV din 26.12.2002, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2/2 din 15.01.2003.
14. Legea cu privire la migrația de muncă, nr. 180-XVI din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164/598 din 29.08.2008.
15. Legea cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, nr. 269-XIII din 09.11.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6 din 26.01.1995.
16. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-40 din 22.02.2013.
17. Ordonanța de urgență nr. 56 din 20 iunie 2007 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, Monitorul Oficial al României nr. 424 din 26 iunie 2007.

SUPRAVEGHEREA BANCARĂ ÎN SPAȚIUL UNIUNII EUROPENE: TENDINȚE ȘI IMPACT PENTRU BANCA NAȚIONALĂ A MOLDOVEI ȘI SISTEMUL FINANCIAR-BANCAR AUTOHTON

Andrei GUȘTIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei,
cercetător științific superior

Natalia ȚÎLTU,
master în drept, doctorandă

SUMMARY

The authors are dealing with the problem of the Banking Supervision within the European Union and some tendencies and the impact on the National Bank of Moldova and the entire local financial and banking system. A special interest is paid on Jacques de Larosiere's Report – "The High-level group of financial supervision in the EU" published in February 2009. As it is clear understandable, the report lays out a framework to take the EU forward towards: a) a new regulatory agenda (to reduce risk and improve risk management; to improve systemic shock absorbers); b) stronger coordinated supervision (macro-prudential and micro-prudential with much stronger coordinated supervision for all financial actors of the EU); c) effective crisis management procedures – to build confidence among supervisors. In this European context what actions should take the National Bank of Moldova to harmonize its legislation with EU's one?

În linii generale și fără a intra în dezbateri doctrinare, vom menționa că legislația Uniunii Europene împarte obligațiile de supraveghere a entităților financiar-bancare între autoritățile europene și cele ale statelor-membre. De aici - tendința și obligațiunea firească a Uniunii Europene ca la nivel instituțional și normativ să stabilească reguli și politici de supraveghere financiar-bancară.

Cu precădere, preocuparea de stabilirea unui cadru normativ modernizat și restrictiv s-a manifestat, în ultimii câțiva ani, ca urmare a prăbușirii băncii americane de investiții Lehman Brothers pe 15 septembrie 2008 sau a schemelor de escrocherie, tănuire a informațiilor și denaturării dărilor de seamă financiară în cazul investitorului american Bernard Madoff, condamnat la 150 de ani de detenție, [6] dar și, în general, a extinderii efectelor crizei financiare în întreaga lume.

Eforturile de revizuire a legislației existente în materia organizării și desfășurării supravegherii financiar-bancare au fost direcționate pe mai multe filiere, generând demersuri multiaspectuale, printre care cele mai importante ar fi:

1. Reforma instituțională, care a presupus o reorganizare a sistemului de autorități responsabile de organizarea supravegherii financiar-bancare.

2. Reforma legislativă, care a presupus modificarea de concept a conținutului directivelor europene în materia supravegherii financiar-bancare.

1. Cu referire la **reforma instituțională**, vom reține că în octombrie 2008 Comisia Europeană a mandatat un grup de experți, condus de către Jacques de Larosiere (Jacques de Larosiere a fost președinte al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (1993-1998), director general al Fondului Monetar Internațional (1978-1987) și guvernator al Băncii Centrale a Franței (1987-1993), să elaboreze un set de recomandări în vederea întăririi cadrului de supraveghere a instituțiilor financiare, [9, p.512-521] în scopul protejării cetățenilor europeni și a restabilirii încrederii în sistemul financiar. [5, sect. 46]

Raportul de Larosiere, [15] publicat la data de 25 februarie 2009, a propus crearea unui sistem european de supraveghere financiară mai eficient și mai stabil decât cel existent, compus din:

a) Comitetul European pentru Risc Sistemic (CERS), un organism nou însărcinat cu supravegherea macroprudențială;

b) Trei Autorități Europene de Supraveghere, care au rolul de a înlocui comitetele europene cu competențe în domeniul financiar. Respectiv comitetele au fost înființate ca urmare a procesului de reformă în domeniul reglementării și supravegherii financiare inițiat în anii 1999-2000 de către un „Comitet al înțelepților” condus de baronul Alexandre Lamfalussy. [1, sect. 2.36; 7, sect. 329-330] Aceste trei autorități sunt următoarele: Autoritatea Bancară Europeană, cu sediul la Londra, care a preluat atribuțiile Comitetului European al Autorităților de Supraveghere Bancară; Autoritatea Europeană pentru Asigurări și Pensii Ocupaționale; Autoritatea Valorilor Mobiliare și Piețelor Financiare, cu sediul la Paris, care a preluat atribuțiile Comitetului European al Autorităților de Supraveghere a Piețelor de Valori Mobiliare;

- c) un Comitet comun al Autorităților Europene de Supraveghere;
- d) autoritățile de supraveghere financiară din fiecare stat-membru.

În așa mod, noul sistem a devenit funcțional de la 1 ianuarie 2011, astfel ca Autoritățile Europene de Supraveghere să dispună de puteri vaste și sporite de coordonare a activităților autorităților naționale de supraveghere și de exercitare a unor atribuții extinse. [3, sect. 252-261; 8, sect. 188-199]

În calitate de concluzie preliminară vom formula ideea precum că noul cadru de reglementare și supraveghere propus de grupul de Larosiere și implementat de Comisia Europeană are rolul de a avertiza cât mai devreme autoritățile competente asupra riscurilor generate de sistemul financiar [2, sect. 670; 10, sect. 389] și, în ultimă instanță, de a asigura încrederea investitorilor și consumatorilor de servicii financiare în mecanismele pieței financiare. [4, sect. 23-45]

2. În ce privește **reforma legislativă**, asistăm la mai multe inițiative de modificare și completare a cadrului legal existent. Cu titlu de exemplu vom menționa:

a) Ca urmare a recomandărilor grupului de Larosiere, Comisia Europeană a elaborat mai multe propuneri de acte legislative cu rolul de a reforma sistemul financiar european în partea ce se referă la organizarea și gestionarea supravegherii financiar-bancare. Cea mai importantă dintre aceste propuneri legislative s-a concretizat în **Directiva 2010/78/EU** a Parlamentului European și a Consiliului. [27] Acest act legislativ (numit și Directiva „Omnibus”) modifică unsprezece directive în scopul implementării sistemului de supraveghere financiară conceput de grupul de Larosiere.

b) Regulamentul Uniunii Europene nr.1092/2010 privind supravegherea macro-prudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. [32]

c) Regulamentul Uniunii Europene nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). [33]

d) Regulamentul Uniunii Europene nr.1094/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale). [34]

e) Regulamentul Uniunii Europene nr.1095/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe). [35]

f) Avizul Băncii Centrale Europene din 25 ianuarie 2012 cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții. [21] Fondul problemei se rezumă la faptul că la data de 20 iulie 2011, Comisia Europeană a adoptat directiva și regulamentul propuse, care urmează să înlocuiască Directivele 2006/48/CE [25] și 2006/49/CE. [26] Propunerile reprezintă un pas important către consolidarea reglementării sectorului bancar și al societăților de investiții și către crearea unui sistem financiar mai sănătos și mai sigur în Uniune. Noua legislație pune în aplicare eficace și în timp util a standardelor de capital și lichiditate de la Basel (a se vedea pct. 29 din Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul, conform căreia „noul cadru va fi transpus în legislația națională a UE și va fi pus în aplicare începând cu 1 ianuarie 2013 și aplicat pe deplin până la 1 ianuarie 2019”). [24] În acest sens, constatăm rolul principal asumat de Comisie în îndeplinirea angajamentului G20 „de a adopta și pune în aplicare pe deplin aceste standarde în termenul convenit, care este în conformitate cu redresarea economică și stabilitatea financiară”, [24] prin faptul că se numără printre primele instituții care propun punerea în aplicare a cadrului Basel III [23] și a acordurilor Grupului guvernatorilor băncilor centrale și al directorilor organismelor de supraveghere (Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision – GHOS) în legislația Uniunii. Măsurile propuse vor spori în mod substanțial capacitatea de revenire după șocuri la nivel de sistem, vor contribui la buna funcționare a sistemului financiar și vor asigura un cadru stabil și durabil pentru prestarea de servicii financiare în Uniune.

g) Avizul Băncii Centrale Europene din 27 noiembrie 2012 cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). [22] Intrarea în vigoare a modificărilor propuse ar trebui să contribuie la restabilirea încrederii în sectorul bancar și la revitalizarea împrumuturilor interbancare și a fluxurilor de creditare transfrontaliere, printr-o supraveghere independentă integrată pentru toate statele membre participante, pe baza unui sistem care include BCE și autoritățile naționale de supraveghere. De asemenea, noua arhitectură juridică va contribui la aplicarea efectivă a cadrului de reglementare unic pentru serviciile financiare și la armonizarea procedurilor și practicilor de supraveghere, prin eliminarea distorsiunilor naționale și reflectarea mai bună a necesităților unei zone monetare integrate.

În concluzie, în ultimii ani, la nivelul Uniunii Europene, în ceea ce privește procesul realizării supravegherii bancare, a fost constituită o arhitectură legală conceptual nouă. Cu regret, spațiul unui articol științific nu ne permite să dezvoltăm multiaspectual și exhaustiv subiectul abordat. Cu toate acestea, în baza celor expuse, conchidem că pentru Republica Moldova, care este în plin proces de racordare a legislației și practicilor sale la standardele Uniunii Europene, se prefigurează situația când Banca Națională a Moldovei ar trebui să-și creioneze un roadmap ce ar viza realitățile și tendințele juridice din spațiul Uniunii Europene, pe care le-am abordat în textul studiului de față.

BIBLIOGRAFIE**I. Reviste și culegeri de articole (ordine alfabetică)**

1. Alford D. The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects. În: J.I.B.L.R., 2006, Nr.21 (2), secț. 2.36.
2. Arora A. The global financial crisis: a new global regulatory order? În: Journal of Business Law, 2010, secț. 670.
3. Coskun D. Supervision of credit rating agencies: the role of credit rating agencies in finance decisions. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2009, nr. 24 (5), secț. 252-261.
4. Dorn N. The governance of securities: Ponzi finance, regulatory convergence, credit crunch. În: British Journal of Criminology, 2010, nr. 50 (1), secț. 23-45.
5. Legislation for new system of European financial supervision adopted. În Company Lawyer, 2010, nr. 31(2), secț. 46.
6. Murakami Tomoe. Madoff Sentenced to 150 years. În: Washington Post, June 30, 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/29/AR2009062902015.html> (vizitat la 21.04.2013).
7. Ortino M. The role and functioning of mutual recognition in the European market of financial services. În: International & Comparative Law Quarterly (I.C.L.Q.), 2007, nr. 56 (2), secț. 329-330.
8. Partnoy F. Rethinking regulation of credit-rating agencies: an institutional investor perspective. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2010, nr. 25(4), secț. 188-199.
9. Weber R. New rule-making elements for financial architecture's reform. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2010, nr. 25 (10), p. 512-521.
10. Yeoh P. The challenges and implications of systemic risks for financial regulation. În: Company Lawyer, 2010, secț. 389.

II. Tratatе și monografii (ordine alfabetică)

11. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C.H.Beck. București, 2008, 247 p.
12. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol.1. Editura Elena V.I. Chișinău, 2002, 287 p.
13. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 2. Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 219 p.
14. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura Elena V.I. Chișinău, 2004, 67 p.
15. Larosiere Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009. 86p. În: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (vizitat la 17.04.2013).
16. Mănescu Dragoș-Mihail. Regimul juridic al societăților bancare. Editura Hamangiu. București, 2009, 418 p.
17. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C.H.Beck. București, 2012, 368 p.
18. Postolache Rada. Drept financiar. Editura C.H.Beck. București, 2009, 401 p.
19. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C.H.Beck. București, 2010, 294 p.
20. Tofan Mihaela. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C.H.Beck. București, 2008, 315 p.

III. Acte normative

21. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C105 din 11 aprilie 2012, p. 1.
22. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C30 din 01 februarie 2013, p. 6.
23. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. În: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf (vizitat la 28.03.2013).
24. Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul. În: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf> (vizitat la 05.04.2013).
25. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.
26. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.

27. Directiva 2010/78/EU a Parlamentului European și a Consiliului. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 120.
28. Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la clasificarea activelor și angajamentelor condiționale. nr. 231 din 27 octombrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.12.2011, nr. 216-221 (2007).
29. Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, nr. 548 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.10.1995, nr. 56-57 (624).
30. Legea instituțiilor financiare, nr. 550 din 21 iulie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.05.2011, nr.78-81 (199).
31. Regulamentul Băncii Naționale a Moldovei cu privire la expunerile „mari”, nr. 3/09 din 01 decembrie 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.12.1995, nr.70 (31).
32. Regulamentul Uniunii Europene nr.1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 1.
33. Regulamentul Uniunii Europene nr.1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 12.
34. Regulamentul Uniunii Europene nr.1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 0048.
35. Regulamentul Uniunii Europene nr.1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L331, p. 84.

COPILUL – SUBIECT AL PROTECȚIEI UMANITARE SPECIALE

Virginia ZAHARIA,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SOMMAIRE

Les conflits armés contemporains, malgré le nombre impressionnant des réglementations de droit international humanitaire, ne peuvent mettre à l'abri l'enfant – le membre le plus vulnérable de la population civile. Tous les efforts de la société internationale sont canalisés vers l'établissement d'un degré élevé de protection pour les enfants. A cette fin, on atteste aujourd'hui une double protection des enfants dans les conflits armés : la protection générale et celle spéciale.

Ultimul deceniu a devenit teatru pentru numeroasele evoluții în materia implicării, dar și a protecției copiilor în perioada ostilităților. În acest sens, statele, sesizând pericolul pe care-l prezintă impactul conflictelor armate asupra viitoarelor generații, s-au unit întru crearea unui răspuns categoric situațiilor din viața internațională și, în special, luarea unei atitudini prompte vis-à-vis de subiecții ce săvârșesc asemenea infracțiuni.

Cadrul normativ în materia protecției copiilor afectați de conflicte armate este unul tradițional, fiind exprimat de surse convenționale, surse subsidiare, iar cutumei revenindu-i rolul de a suplini lacunele existente. Totodată, este necesar să remarcăm rolul activ al Consiliului de Securitate al O.N.U. care contribuie efectiv la sporirea gradului de protecție a copiilor. În acest sens, Consiliul de Securitate a elaborat o serie de rezoluții.

Cel mai deranjant subiect în contextul protecției internaționale a copilului în dreptul internațional umanitar este absența unei definiții clare a copilului în legile de purtare a războiului. În mai multe sisteme naționale de drept persoana este considerată copil în anumite raporturi juridice și adult în cadrul altor raporturi. De asemenea, în dreptul internațional diferite instrumente legale desemnează diferite vârste cu scopul de a determina când o persoană este copil sau adult. Anume pornind de la aceste considerente, situația protecției copilului în conflictele armate a fost și rămâne să fie dificilă deoarece mulți copii nu sunt copii în strictă conformitate cu legea. [1]

Odată cu adoptarea Convenției privind drepturile copilului din 1989, societatea internațională a recunoscut necesitatea de a acorda protecție specială copiilor în virtutea imaturității lor fizice și mintale. În același timp, a fost ridicată

întrebarea despre definirea conceptului de „copil” în dreptul internațional. Deși termenul „copil” este examinat în context social, definirea lui în plan juridic se prezintă a fi deosebit de importantă. Dacă însă nu se reușește să se ajungă la o definiție concretă, este necesar de a determina, cel puțin, limitele temporale în care o persoană poate fi numită copil, deoarece acesta se bucură de drepturi speciale doar într-o anumită perioadă a vieții. Dificultatea determinării acestor concepte în dreptul internațional rezultă din faptul că între state există diferențe esențiale în diverse domenii: politic, cultural, religios, în sistemele de drept, care, în final, fac imposibilă o definire exactă a conceptului de copil. Tradițional, în legislațiile statelor, „copilul” este definit prin apelarea la criteriul de vârstă. Dreptul internațional la fel a luat drept fundament limitele temporale și a încercat să definească copilul prin stabilirea momentului, din care începe protecția juridică a copilului și momentului în care aceasta încetează. [2]

Potrivit actelor internaționale, copilul dobândește *de jure* statutul de persoană, de ființă umană, care prin simplul fapt al nașterii sale beneficiază de drepturi ce trebuie garantate și respectate. [3, p. 35] Actele internaționale pornesc de la recunoașterea copilului ca subiect de drept și, în această calitate, a dreptului său de a se bucura de toate drepturile civile, politice, culturale, economice, sociale etc. Reglementările pornesc de la ideea necesității identificării unor mijloace specifice de ocrotire a intereselor copiilor. În conformitate cu aceasta, sensul major al protecției copiilor constă nu numai în asigurarea egalității de drepturi, ci, mai mult – în favorizarea lor. [3, p. 38]

Astfel, în termenii Convenției privind drepturile copilului, prin copil se înțelege orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, exceptând cazurile în care legea aplicabilă copilului stabilește limita majoratului sub această vârstă. (art.1). [4]

Totodată, până la adoptarea Convenției privind drepturile copilului, Declarația drepturilor copilului din anul 1959 a stabilit din ce moment persoana este copil. În preambulul declarației se menționează: „Copilul, în virtutea imaturității sale fizice și psihice, are nevoie de protecție și îngrijire specială, inclusiv protecția juridică corespunzătoare atât până, cât și după naștere”. [5]

La rândul său, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prin copil subînțelege persoana care nu a atins vârsta răspunderii penale. [6, p. 20]

Prin urmare, este destul de dificil de a determina până la ce vârstă omul rămâne să fie copil și când anume acest copil devine adult. Dreptul internațional umanitar nu conține o determinare exactă a conceptului „copil”, însă în dispoziții separate stabilește vârsta de 15 ani drept vârstă până la care copilul beneficiază de protecție specială, în contextul protecției victimelor de război. [7, p.109].

Interzicerea categorică de participare a copiilor în conflictele armate este ireală și chiar imposibilă. Totuși, în Protocoalele adiționale din 1977 la Convențiile de la Geneva din 1949 este fixat scopul de a exclude pe cât este posibil aceste acțiuni, în special, prin interzicerea recrutării adolescenților. Anume convențiile de la Geneva privind protecția victimelor de război și protocoalele adiționale la acestea folosesc diferite limite de vârstă pentru a determina măsurile de protecție pentru copii, dar cea mai frecventă este limita de 15 ani. Aceasta se aplică pentru: măsurile de asigurare ca orfanii și copiii separați de familiile lor nu sunt lăsați în voia sorții, tratament preferențial asemănător pentru străini ca și pentru propriii cetățeni, măsuri preferențiale cu privire la alimentare, asistență medicală și protecție adoptate înainte de ocupație, hrană suplimentară pentru copiii internați proporțional cerințelor lor fiziologice, participarea la ostilități și recrutarea.

O altă limită de vârstă întâlnită în tratatele menționate mai sus este limita de 18 ani și este folosită pentru: permisiunea de a lucra în teritoriile ocupate, pronunțarea pedepsei capitale, executarea pedepsei capitale.

Vârsta de 12 ani este prevăzută cu privire la măsurile luate față de copii pentru a putea fi identificați prin portul anumitor semne distinctive. [8, p. 482]

Această flexibilitate în reglementări este necesară deoarece există persoane, care în multe privințe rămân în urmă atât cu dezvoltarea fizică, cât și mentală după 15 ani. [10, p. 110]

În prezent, anumite aspecte legate de participarea copiilor la ostilități sunt reglementate, suplimentar Dreptului de la Geneva și de alte izvoare de drept internațional:

- Statutul Înalțului Comisariat al Națiunilor Unite pentru refugiați, 1950;
- Convenția cu privire la statutul refugiaților, 1951;
- Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei, 1979;
- Convenția Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului, 1989;
- Carta africană a drepturilor și bunăstării copilului, 1990;
- Statutul tribunalului penal internațional pentru fosta Iugoslavie, 1993;
- Statutul tribunalului penal internațional pentru Ruanda, 1994;
- Programul de acțiune de la Beijing, 1995;
- Mandatul Reprezentantului special al Secretarului General pe probleme ale copiilor și conflictelor armate, 1997;
- Principiile directorii privind deplasarea persoanelor în interiorul propriei țări, 1998;
- Statutul de la Roma privind Curtea penală internațională, 1998;
- Convenția (182) a Organizației internaționale a muncii privind interzicerea celor mai nocive forme de lucru a copiilor și acțiunea imediată în vederea eliminării lor, 1999;

- Acordul de pace de la Lome (Sierra Leone), 1999;
- Rezoluția 1261 a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, 1999;
- Acordul de la Arusha pentru pace și reconciliere în Rwanda, 2000;
- Protocolul facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului, referitor la implicarea copiilor în conflictele armate, 2000;
- Rezoluția 1306 a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, 2000;
- Rezoluția 1314 a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, 2000;
- Rezoluția 1325 a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite, 2000;
- Rezoluția 1709 a Adunării generale a Organizației Statelor Americane asupra copiilor și conflictelor armate, 2000 etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Obote-Odora A., *Legal Problems with Protection of Children in Armed Conflict*. <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v6n2/obote-odora62.html>
2. Старовойтов О. К вопросу о трактовке понятия «ребенок» в международном праве», Белорусский журнал международного права и международных отношений, №2, 2000. http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=351&Itemid=51.
3. Ciugureanu-Mihăilă C., Argumente în favoarea asigurării dreptului copilului la dezvoltare. „Revista Națională de Drept” nr. 5(92), 2008, p. 35-40.
4. Convenția O.N.U. privind drepturile copilului 1989, ratificată de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 408 din 12.12.1990, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 12 din 30.12.1990.
5. Declarația privind drepturile copilului, 1959.
6. Țarălungă V., Coraportul dintre Convenția O.N.U. cu privire la drepturile copilului și Pactele internaționale din 1966 privind drepturile omului. „Legea și viața” nr. 7(199), 2008, p. 20-24.
7. Платтнер Д. «Защита детей в международном гуманитарном праве» publicat în «Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве. Статьи и документы», Международный Комитет Красного Креста. Москва, 1999, 376 p.
8. Henckaerts J.-M., „Customary International Humanitarian Law Doswald-Beck L. Volume I: Rules”. Cambridge University Press. United Kingdom, 2005, 621 p.
9. Pactul Internațional privind drepturile civile și politice, 1966.
10. Криль Ф. «Защита детей во время вооружённых конфликтов» publicat în «Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве. Статьи и документы», Международный Комитет Красного Креста, Москва, 1999, 376 p.

METODE ȘI CRITERII DE DETERMINARE A DAUNELOR MORALE

Natalia MARKOVA,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Addressing this problem is quite delicate. The courts have sovereign power to appreciate the injury and to fix the compensations. This power that is recognized for the determination of material injury is much higher if we talk about moral injury. The current uncertainty regarding the quantum of allowances for non-pecuniary damage is more serious now than when damages were just charged. The advantage in the ancient law is that all damages were repaired uniformly. Nothing was placed within reach arbitrary magistrates. But this system contained a large number of drawbacks and it is useless to apply the old rules in the present.

Identificarea unor metode și criterii de determinare a prejudiciilor morale, ce implică acordarea de despăgubiri, se justifică mai mult ca oricând, scopul fiind acela de a contribui, prin aceste metode și reguli, la o evaluare mai adecvată a prejudiciului și, desigur, a indemnizației ce se va acorda. În primul rând, se face o apreciere a prejudiciului moral sub aspectul consecințelor sale negative și impactul lor asupra stării psihice, fizice, profesionale, sociale,

familiale etc. și apoi în raport cu acesta se stabilește cuantumul despăgubirii. Legislația Republicii Moldova, până la intrarea în vigoare a Codului Civil din 2002, nu conținea norme care să reglementeze careva criterii de determinare a prejudiciului moral și evaluare a despăgubirilor bănești pentru compensarea lui. Unii indici, în acest sens, au fost dați de Curtea Supremă de Justiție în unele hotărâri ale Plenului. În articolul 1423 din Codul Civil al Republicii Moldova și-au găsit reflectare aceste idei și se prevede că instanțele de judecată trebuie să determine mărimea despăgubirilor ținând cont de caracterul și gravitatea suferințelor fizice sau psihice cauzate, de gradul de vinovăție ale autorului prejudiciului și de măsura în care această compensare poate aduce satisfacție persoanei vătămate. Caracterul și gravitatea suferințelor fizice și psihice le apreciază instanța de judecată luând în considerație circumstanțele în care a fost cauzat prejudiciul, precum și statutul social al victimei.

Constatarea existenței prejudiciului moral de către instanțele judecătorești se impune întrucât, numai astfel acestea se pot pronunța asupra cererii de compensare a prejudiciului moral. Or, dacă unele daune, și anume cele care se exteriorizează pe plan social, sunt relativ mai ușor de constatat, sunt și unele daune, cele de natură psihică, intime și dureroase, care îi însoțesc pe oameni timp îndelungat, și, uneori, chiar până la sfârșitul vieții lor, mai dificil de perceput; numai calitățile profesionale și personale ale judecătorilor de a pătrunde în tainele vieții omenești constituie premisele și garanțiile cunoașterii unor asemenea daune morale. [1 pag. 270]

Trebuie de menționat, că la stabilirea cuantumului despăgubirilor, fapt mai dificil decât luarea în sine a hotărârii de a acorda despăgubiri bănești, instanțele de judecată trebuie să țină cont de faptul că sumele de bani pe care le acordă cu titlu de daune să aibă efecte compensatorii; asemenea sume nu trebuie să constituie nici amenzi excesive pentru autorii prejudiciului, și nici venituri nejustificate pentru victimele daunelor; sumele de bani acordate trebuie să poată fi calificate numai ca despăgubiri. [2 pag. 22] Suma bănească acordată nu reprezintă prețul drep- tului încălcat. Din contra, această sumă trebuie să contribuie la micșorarea, atenuarea reacțiilor psihice negative a păgubitului și are drept scop ușurarea eforturilor lui suplimentare îndreptate spre normalizarea organizării vieții în viitor și neatingerea concordanței exacte între prejudiciul moral cauzat și compensarea lui bănească nu reprezintă o piedică pentru recunoașterea juridică a prejudiciului moral.

Imposibilitatea aprecierii exacte a suferințelor sufletești cauzate a dat naștere la o concepție potrivit căreia la determinarea cuantumului prejudiciului moral, aprecierea judecătorească constituie o parte componentă a institutului compensării prejudiciului moral. [3 pag. 152-153] Astfel, practica judiciară națională arată clar că instanțele judiciare, de regulă, întâmpină dificultăți în aprecierea unor astfel de prejudicii. Atât instanțele de judecată, cât și victimele nu au criterii clare pentru determinarea prejudiciilor morale. [4 pag. 21]

Până a trece în revistă metodele și criteriile elaborate de doctrină pentru compensarea prejudiciului moral, trebuie să răspundem la întrebarea ce prezintă o importanță teoretică și practică, ce trebuie evaluat în cazul compensării daunelor morale? Suntem de acord, că stabilirea cuantumului despăgubirilor pentru compensarea daunelor morale include o doză mai mare sau mai mică de imprecizie, dar dacă nu apreciem, în niciun fel, prejudiciul moral, atunci nu vom putea stabili nici despăgubirea necesară reparării. Aceasta deoarece despăgubirea, pentru a reprezenta o reparație, trebuie raportată la prejudiciul moral suferit, la gravitatea, importanța și consecințele acestuia pentru persoana vătămată. Așadar, pentru a stabili despăgubirea sau indemnizația, trebuie apreciată gravitatea, importanța și consecințele negative ale prejudiciului, ceea ce înseamnă, de fapt, aprecierea prejudiciului moral. Prejudiciul moral trebuie apreciat cu multă atenție, sub aspectul consecințelor negative suferite de persoana vătămată pe plan fizic și psihic. Desigur că, atunci când spunem că apreciem prejudiciul moral, termenul acesta de „apreciere” îl înțelegem într-un sens mai larg decât cel din vorbirea curentă, unde a aprecia înseamnă a evalua, a determina prețul, valoarea unui bun. [5 pag. 53]

Aprecierea prejudiciului moral nu constă în determinarea „prețului” suferințelor fizice sau psihice, ci înseamnă aprecierea multilaterală a tuturor consecințelor negative ale prejudiciului și ale implicațiilor acestora pe toate planurile vieții sociale ale persoanei vătămate. Trebuie să se aprecieze ce a pierdut persoana vătămată pe plan fizic, psihic, social, profesional și familial, și ce ar însemna o viață normală, liniștită și fericită pentru aceasta în momentul respectiv, dar și în viitor, în societatea respectivă. Prin urmare, nu este vorba de a determina „prețul” suferințelor fizice și psihice, ci de o apreciere a prejudiciului moral sub aspectul consecințelor sale, pentru a putea stabili indemnizația. Ajungem, astfel, la concluzia că nu se poate stabili corect despăgubirea dacă nu se determină prejudiciul moral, dacă nu se apreciază consecințele sale. De aceea, se face o apreciere a prejudiciului moral și, apoi, în raport cu acesta, se stabilește indemnizația.

În concluzie, putem menționa, că ceea ce trebuie de determinat, când se examinează compensarea daunei morale, este, pe de o parte, prejudiciul moral suferit, iar, pe de altă parte, despăgubirea bănească destinată compensării acestuia. Evident că, mai întâi, se apreciază prejudiciul moral, iar, în funcție de acest rezultat, urmează, logic, stabilirea despăgubirii, adică a sumei de bani destinate asigurării efective a satisfacției, alinării sau ușurării suferințelor persoanei vătămate moral. [6 pag. 24-26]

Aprecierea prejudiciului moral trebuie făcută *in concreto*, de la caz la caz, în funcție de toate circumstanțele și împrejurările cazului dat. [7 pag. 475] Ținând cont de preocupările doctrinare, de soluțiile pronunțate de instanțele

judecătorești, menționăm câteva criterii care, în opinia noastră, pot contribui la aprecierea prejudiciilor nepatrimoniale [8, pag.44]:

a) *Criteriul importanței prejudiciului moral sub aspectul importanței valorii morale lezate pentru persoana vătămată.* Acesta reprezintă un criteriu de apreciere a prejudiciului moral, dat fiind faptul că existența oricărui prejudiciu presupune lezarea unor valori, în cazul nostru a unor valori nepatrimoniale. Este important numai ceea ce are valoare. De aceea, importanța prejudiciului moral depinde de valoarea nepatrimonială lezată, de însemnătatea pe care o are această valoare pentru persoana vătămată. [9 pag. 202] În funcție de acest criteriu instanța de judecată va putea aprecia importanța prejudiciului moral cauzat, astfel, dacă valoarea morală a fost atinsă în mare măsură, atunci și prejudiciul moral cauzat va fi important sau chiar foarte important, iar dacă valoarea a fost lezată într-o măsură mai mică, atunci și prejudiciul moral va fi mai puțin important.

b) *Criteriul constând în durata menținerii consecințelor vătămării pe plan fizic și psihic.* Din acest punct de vedere pot exista două situații și anume: urmările vătămării să fie temporare, trecătoare sau să fie permanente. În mod corespunzător, și prejudiciile morale rezultate sunt temporare sau permanente. Chiar dacă urmările vătămării sunt trecătoare, în funcție de durata leziunilor suferite și de importanța acestora pentru persoana vătămată, aceasta poate pretinde daune morale. Leziunile sau vătăările permanente sunt resimțite de victimă toată viața. Ca urmare, prejudiciul moral, rezultat din asemenea leziuni, este permanent. În practica noastră judiciară, pentru a determina durata leziunilor corporale, se apelează la cercetări medico-legale. În cazul prejudiciilor corporale, pe baza rapoartelor de expertiză medico-legale, se poate determina cu destulă exactitate durata temporară sau caracterul permanent al leziunilor; așa fiind, aprecierea suferințelor fizice și psihice se poate face, de medic, în funcție de aceste împrejurări.[10 pag. 205-206]

c) *Criteriul intensității durerilor fizice și psihice.* Intensitatea suferințelor fizice sau psihice depinde de vătămarea produsă integrității fizice sau psihice, de valoarea morală lezată. La aprecierea intensității durerilor fizice și psihice trebuie să se țină cont și de vârsta, sexul, profesia, nivelul de pregătire și de cultură generală ale persoanei vătămăte. Prin gradul suferințelor urmează să înțelegem „profundimea” durerii, spre exemplu: durere slabă, durere suportabilă, durere puternică, durere insuportabilă. [11 pag. 32] Pentru persoană intensitatea suferințelor depinde de valoarea nepatrimonială lezată și de gradul de lezare a ei, dar particularitățile personale ale victimei pot spori sau atenua aceste suferințe. De aceea trebuie de luat în considerație atât „profundimea” medie a prejudiciului moral cauzat, cât și particularitățile individuale ale persoanei vătămăte. Astfel, art. 1423, alin.2 Cod Civil prevede că caracterul și gravitatea suferințelor psihice sau fizice le apreciază instanța de judecată, luând în considerare circumstanțele în care a fost cauzat prejudiciul, precum și statutul social al persoanei vătămăte. Dacă ne referim la caracterul suferințelor, am stabilit deja că acestea pot fi fizice și psihice. Prin suferințe fizice se înțelege: durere, sufocare, amețeli și alte simptome. Prin suferințe psihice se are în vedere: frică, rușine, neliniște, umilință, jignire și alte emoții negative.

d) *Repercusiunile prejudiciului asupra situației sociale a victimei, inclusiv în plan profesional și familial,* constituie un criteriu de apreciere a anumitor prejudicii nepatrimoniale, cum sunt cele rezultate din atingeri ale dreptului de autor, atingeri aduse onoarei persoanei, secretului vieții private. Încălcarea dreptului la propria imagine, afirmațiile publice denigratoare, desfacerea abuzivă a contractului de muncă pot compromite uneori partea vătămăte pe plan profesional și social în general. Consecințe negative cu caracter nepatrimonial pot rezulta și din vătămări fizice.

e) *Existența unor strânse legături afective între victimă și anumite persoane, precum și rangul obligației de întreținere* trebuie luate în considerare la aprecierea prejudiciului afectiv. Aceste criterii contribuie la aprecierea prejudiciilor morale indirecte, generate, de exemplu, de moartea unei persoane apropiate.

Prejudiciul afectiv propriu-zis constă în durerea și suferința psihică provocată de pierderea unei ființe dragi. Așadar, este îndreptățită să primească indemnizația acea persoană care, datorită relațiilor pe care le avea cu victima, a fost grav afectată în sentimentele sale față de aceasta. Pot suferi un prejudiciu nu numai persoanele legate de victimă prin rudenie sau afinitate, dar și alte persoane. Principalul element care trebuie luat în calcul este esența unor strânse legături de afecțiune între reclamant și victimă la momentul decesului acesteia.

f) *Gradul de vinovăție al autorului faptei ilicite și al victimei.* Compensarea daunei morale este destinată pentru înlăturarea unor emoții și frustrări negative pe care le-a suportat victima. Emoțiile negative sunt cu atât mai mari, cu cât sunt mai importante valorile materiale sau nemateriale care se lezează și cu cât costul este mai mare. Respectiv, cauzarea intenționată îndreptată clar asupra unor valori cu scopul de a duce la urmări negative se răsfrânge mai tare asupra echilibrului psihic al victimei. Pornind de la aceasta, instanța de judecată va diferenția mărimea compensării prejudiciului moral. Dar vinovăția nu constituie totdeauna o condiție obligatorie a răspunderii, circumstanță care trebuie avută în vedere de instanța de judecată. Deși persistă ideea de a diferenția repararea în funcție de gradul de vinovăție a autorului faptei, considerăm că trebuie de abandonat această idee din considerentele menționate mai jos. În primul rând, cazurile când persoana va fi obligată la repararea daunei cauzate, fără a fi în culpă, sunt stabilite de legislație. În al doilea rând, când persoana care a suferit un prejudiciu nepatrimonial

nu a fost vinovată nici de declanșarea, nici de sporirea lui, vinovăția făptuitorului nu are importanță la determinarea mărimii daunelor cauzate. Aici trebuie de menționat încă un criteriu – gradul de vinovăție a victimei. Gradul de vinovăție a victimei exprimată prin neglijență gravă, care a dus la apariția sau majorarea daunei, constituie un criteriu obligatoriu de apreciere de către instanță a mărimii prejudiciului moral. [12] Întinderea indemnizării va depinde și de faptul dacă victima nu a comis ea însăși o faptă, fiindcă indemnizarea ce i se cuvine va fi diminuată proporțional cu gravitatea faptei comise. În comparație cu fapta victimei, alte considerații relative la personalitatea ei nu influențează decât numai la determinarea întinderii prejudiciului moral.

g) *Starea patrimonială a victimei.* Esența lui constă în aceea că cu cât este mai bună situația patrimonială a victimei, cu atât mai mare trebuie să fie indemnizația destinată compensării prejudiciului moral. În opinia noastră, acest criteriu este discutabil. Dacă se cauzează un prejudiciu moral identic la două persoane, atunci este clar că și despăgubirile acordate trebuie să fie, în principiu, egale. Ar fi încălcat, în opinia noastră, principiul echității, dacă la o persoană săracă i s-ar acorda, de exemplu, 150 lei (costul unui scaun), iar unei persoane bogate suma de 70.000 lei (costul unui automobil) pentru același prejudiciu moral suferit de ambii.

h) *Instanța de judecată poate să țină cont și de alte criterii orientative.*

Astfel, putem menționa faptul că la aprecierea cuantumului prejudiciului moral cauzat unei persoane, instanța de judecată trebuie să ia în considerare toate aceste criterii și, în funcție de circumstanțele cauzei, să fixeze indemnizația bănească. Trebuie de menționat și faptul că aceste criterii sunt viabile numai atunci când judecătorul are unele limitări ale sumei ce poate fi acordată ca indemnizație pentru prejudiciul moral. În acest caz, el, pornind de la criteriile indicate mai sus, poate să aleagă un cuantum rezonabil al despăgubirii, majorându-l sau micșorându-l în funcție de circumstanțele cauzei. Neavând careva mărimi aproximative, instanța de judecată poate să acorde, în principiu, orice sumă care, în opinia sa este oportună în această situație. Potrivit dispozițiilor din pct. 25 din Hotărârea Plenului CSJ cu privire la aplicarea de către instanțele de judecată a legislației ce reglementează repararea prejudiciului moral, [13] instanțele judecătorești, la determinarea mărimii compensației pentru prejudiciul moral, trebuie să ia neapărat în considerare atât aprecierea subiectivă privind gravitatea cauzării suferințelor psihice sau fizice părții vătămate, cât și datele obiective care certifică acest fapt, îndeosebi: importanța vitală a drepturilor personale nepatrimoniale și a bunurilor (viața, sănătatea, libertatea, inviolabilitatea locuinței, secretul personal și familial, onoarea, demnitatea și reputația profesională etc.); nivelul (gradul) suportării de către persoana vătămată a suferințelor psihice sau fizice (lipsirea de libertate, pricinuirea vătămării corporale, decesul persoanelor apropiate (rudelor), pierderea sau limitarea capacității de muncă etc.); felul vinovăției (intenția, imprudența) persoanei care a cauzat prejudiciul, în cazul în care pentru repararea prejudiciului moral este necesară prezența ei.

Instanțele judecătorești, la determinarea mărimii prejudiciului moral în echivalent bănesc, sunt în drept să ia în considerație și alte circumstanțe probatoare, în particular, situația familială și materială a persoanei care poartă răspundere pentru cauzarea prejudiciului moral părții vătămate.

BIBLIOGRAFIE

1. I. Albu, V. Ursa, Răspunderea civilă pentru daunele morale, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1979.
2. I. Albu, Considerații în legătură cu revenirea jurisprudenței române la practica reparării bănești a daunelor morale. Revista „Dreptul”, nr. 8, 1996.
3. С. В. Нарижный, Компенсация морального вреда в уголовном судопроизводстве России, Санкт – Петербург, Издательский дом Герда, 2001.
4. Э. Гаврилов, Как определить размер компенсации морального вреда? Журнал „Российская Юстиция”, № 6, 2000.
5. Dicționarul explicativ a limbii române. Editura Univers Enciclopedic, București, 1996.
6. I. Urs, Criterii de apreciere a prejudiciilor morale și a despăgubirilor bănești pentru repararea daunelor morale. Revista „Dreptul”, nr.4, 1998.
7. C. Hamangiu, N. Georgean, Codul civil adnotat. București, 1925, vol.II.
8. M. Boar, Metode și criterii de evaluare a despăgubirilor bănești pentru daune morale, „Dreptul”, nr.10, 1996.
9. I. Urs, Repararea daunelor morale, București, Ed. Lumina Lex, 2001.
10. Ibidem.
11. Эрделевский, Критерии и методы оценки размера компенсации морального вреда, „Государство и право”, №4, 1994.
12. Р. И. Акуличев, Проблема оценки размера компенсации морального вреда. Internet: <http://alli.altai.ru/tezis/aculichев.htm>.
13. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova din 09.10.2006, nr. 9 - Cu privire la aplicarea de către instanțele de judecată a legislației ce reglementează repararea prejudiciului moral // *Buletinul C.S.J. a RM* 2/19, 2007.

APLICAREA CONVENȚIILOR ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE A MUNCII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia UNTILA,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Moldova is a country in transition that's currently at the intermediate stage of the reforming process of its public institutions, legislation and political agenda. In this context, the country must bring European standards to Moldova to implement reforms, including ensuring the rule of law and fundamental freedoms, developing a vibrant market economy and reducing poverty. The International Labour Organization plays a significant role in this process by promoting decent work conditions so that everybody could work under conditions of freedom, equity, security and human dignity. The ratification and implementation of conventions and international treaties represent a necessity and a way to reach the European standards and values.

De la declararea independenței sale în 1991, Republica Moldova a trecut printr-un șir de tranziții dificile cu costuri sociale enorme. Primele decenii ale independenței au fost marcate de o instabilitate politică și o recesiune economică profundă. În 2013, Moldova este încă o țară în tranziție și la etapa intermediară a numeroase reforme ale instituțiilor sale publice, legislației și agendei politice. Creșterea economică reînnoită și oportunitățile potențiale legate de integrarea în Uniunea Europeană au creat un mediu favorabil pentru modernizare și schimbări pozitive în Moldova. [1] Pe termen mediu, integrarea europeană trebuie să fie un promotor al schimbărilor.

Țara trebuie să aducă standardele Uniunii Europene în Republica Moldova, să implementeze reformele, inclusiv să asigure supremația legii și libertățile fundamentale, dezvoltând o economie de piață vibrantă, reducând sărăcia. În acest context, un rol semnificativ îl are Organizația Internațională a Muncii (O.I.M.) care a fost creată în anul 1919 și a devenit o instituție specializată a Organizației Națiunilor Unite în 1946. Ea numără în prezent 182 de state-membre. Dotată cu o structură "tripartită" unică, ea reunește în mod egal reprezentanții guvernelor, angajatorilor și lucrătorilor pentru a dezbate probleme legate de munca și politica socială.

Scopul primar al O.I.M. este de a promova munca decentă, astfel încât fiecare să lucreze în condiții de libertate, echitate, securitate și demnitate umană. În atingerea scopului de muncă decentă pentru toți, O.I.M. se bazează pe 4 obiective strategice:

- a) promovarea și elaborarea standardelor internaționale de muncă și a principiilor și drepturilor fundamentale la muncă;
- b) crearea mai multor șanse pentru bărbați și femei de asigurare cu locuri de muncă și venituri decente;
- c) extinderea și eficientizarea protecției sociale pentru toți;
- d) consolidarea tripartismului și dialogului social.

Domeniile principale de intervenție ale O.I.M. sunt: instruirea și reabilitarea profesională, politicile de angajare, administrația muncii, legislația muncii și relațiile industriale, condițiile de muncă, dezvoltarea managementului, securitatea socială, statistica muncii, igiena și securitatea în muncă. Instrumentele prin care intervine O.I.M. sunt norme ale muncii, care acoperă toate problemele legate de muncă, fiind elaborate și încorporate în convenții și recomandări internaționale (în total sunt 188 de convenții și 199 de recomandări), de către reprezentanți ai guvernelor, angajatorilor și lucrătorilor din toată lumea.

Potrivit Constituției O.I.M., art. 9, paragrafele 5-7, statele-membre au obligația de a supune, într-un termen de un an, în mod excepțional 18 luni de la adoptarea de către Conferință, convențiile sau recomandările autorităților competente, în vederea transformării lor în legi sau de a lua măsuri de un alt ordin. Rațiunea unei asemenea prevederi a fost aceea de a evita ignorarea acestora de către statele-membre. [2]

Consiliul de administrație al Biroului Internațional al Muncii a calificat ca „fundamentale” opt convenții care tratează chestiuni considerate ca principii și drepturi fundamentale ale muncii: libertatea sindicală și recunoașterea efectivă a dreptului de negociere colectivă, eliminarea oricărei forme de muncă forțată sau obligatorie, abolirea muncii copiilor și eliminarea discriminării în materie de angajare și profesie. Aceste principii sunt enunțate, de asemenea, în Declarația O.I.M. privind principiile și drepturile fundamentale ale muncii (1998). În 1995, Organizația a lansat o campanie care preconizează să obțină ratificarea universală a acestor opt convenții fundamentale. În prezent, mai mult de 1304 ratificări au fost înregistrate pentru aceste convenții, reprezentând 89% din numărul posibil de ratificări.

Cele 8 convenții fundamentale sunt:

- Convenția (nr. 87) privind libertatea sindicală și protecția dreptului sindical, 1948;
- Convenția (nr. 98) privind dreptul la organizare și negociere colectivă, 1949;
- Convenția (nr. 29) privind munca forțată, 1930;
- Convenția (nr. 105) privind abolirea muncii forțate, 1957;
- Convenția (nr. 138) privind vârsta minimă de încadrare în muncă, 1973;
- Convenția (nr. 182) privind cele mai grave forme ale muncii copiilor, 1999;
- Convenția (nr. 100) privind egalitatea de remunerare, 1951;
- Convenția (nr. 111) privind discriminarea (angajare și profesie), 1958.

Republica Moldova a aderat la O.I.M. în 1995 și a ratificat 40 de convenții O.I.M., inclusiv cele fundamentale [3]. Țara își respectă pe deplin obligațiile de raportare. Cadru de asistență pentru Republica Moldova oferit de O.I.M. a luat forma Programelor de Țară privind Munca Decentă (2006-2008, 2008-2011 și 2012-2015) și conține ca esență expertize legislative, asistență tehnică și logistică, audit ale instituțiilor pe piața muncii. Scopul primar al O.I.M. este de a promova oportunități egale pentru femei și bărbați de angajare în muncă decentă și productivă în condiții de libertate, echitate, securitate și demnitate umană. Programele de Țară privind Munca Decentă (P.Ț.M.D.) promovează munca decentă drept component-cheie al politicilor naționale de dezvoltare ale guvernului și partenerilor sociali. Prezentul program de țară reflectă aspirații corespunzătoare unor agende internaționale relevante de dezvoltare cum sunt, de exemplu: Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (O.D.M.) și Cadru de Parteneriat Națiunile Unite - Republica Moldova „Spre Unitate în Acțiune” (O.N.U.-C.P.) pentru 2013-2017. P.Ț.M.D. are la bază și strategiile „Relansăm Moldova”, „Moldova 2020” și alte obiective naționale de dezvoltare. Aceasta este o continuare a efortului comun de promovare a principiilor de muncă decentă în Moldova care pun la temelie dialogul social tripartit, politicile echilibrate, armonizarea creșterii economice cu ocupare decentă, dezvoltarea socială și standardele de viață mai bune. P.Ț.M.D. își propune să asiste Moldova în atingerea obiectivelor de dezvoltare și a priorităților naționale. Programul are ca scop o mai strânsă colaborare între O.I.M. și constituenții tripartiti din Moldova, dar și extinderea continuă a activităților O.I.M. în țară pentru realizarea progreselor pozitive în domeniul social și cel de muncă.

P.Ț.M.D. detaliază politici, strategii și rezultate scontate care să asigure progrese vis-a-vis de asigurarea unei munci decente pentru toți. Documentul reflectă planificarea strategică a activităților de cooperare a O.I.M. cu Republica Moldova pentru perioada 2012-2015. Oglinzind evaluarea de către constituenți și experți ai O.I.M. a cooperării anterioare, programul în cauză tinde spre o mai mare sincronizare și coerență în activitățile O.I.M. în Republica Moldova, astfel contribuind la atingerea unui impact durabil și a schimbărilor pozitive în domeniul social și de muncă.

Moldova a ratificat recent Convenția privind Statistica Muncii, nr.160 (2011) și Cadru Promoțional pentru Convenția privind Sănătatea și Securitatea, nr. 187 (2012). În acest context, este necesară transpunerea eficientă a prevederilor acestor convenții în legislația națională. Pe lângă aceasta, este necesară și reglementarea migrației, adoptarea măsurilor legislative pentru calificări mai bune ale migranților așa cum prevede Convenția privind Migrația în Scop de Muncă, nr.187 (2012), ratificată și ea de către țară.

Indicele de Dezvoltare Umană pentru Moldova, sensibil la dimensiunea de gen, atinge cota de 0.429 comparativ cu 0.623 pentru întreaga populație. Diferența denotă degradarea dezvoltării umane pentru femei în mare parte drept consecință a dezavantajului în sănătatea reproductivă, abilitările politice și economice. Promovarea ocupării este un instrument important pentru abilitarea economică a femeilor. Piața muncii în Moldova este caracterizată de rate înalte de inactivitate economică a femeilor, cu mai bine de 61 procente de femei de vârstă activă care nu sunt accesibile sau nu caută locuri de muncă din cauza limitei de vârstă, dizabilității, responsabilităților familiale etc. Printre marile provocări pe piața muncii este și discriminarea în bază de vârstă și responsabilitățile familiale.

Guvernul a aprobat în 2009 Programul Național de asigurare a egalității de gen și un Plan de Acțiuni pe termen mediu pentru anul 2010-2012 care își propune să abordeze problemele populației rurale și suburbane, în special, ale femeilor sărace. Acestea ar viza exercitarea de către ele a drepturilor lor economice și sociale prin acces sporit la informații și servicii calitative privind ocuparea și protecția socială. [4]

În contextul atotcuprinzătorului generic „Muncă decentă pentru toți”, O.I.M. se va concentra asupra a trei priorități în perioada 2012-2015 care trebuie privite ca obiective pe termen lung:

- o mai bună guvernare a pieței muncii;
- promovarea muncii decente și a oportunităților de ocupare;
- un mai bun sistem de protecție socială.

Legislația muncii este supusă actualmente unui proces de revizuire care are drept scop armonizarea cu regulamentele Uniunii Europene. Folosind observațiile Comitetului de Experți pentru Aplicarea Convențiilor și Recomandărilor (C.E.A.C.R.) ca subiecte de debut pentru intervenții, O.I.M. va susține acest proces prin consolidarea cunoașterii de către constituenții tripartiti ai standardelor de muncă internaționale și ai capacității lor de întreprindere a măsurilor necesare pentru transpunerea lor în cadrul legal și instituțional adecvat. Cu privire la drepturile organizațiilor sindicale și patronale de a-și organiza activitatea, C.E.A.C.R. a solicitat Guvernului să depună efort

pentru asigurarea accesului participativ al organizațiilor sindicale și patronale la determinarea serviciilor minime necesare în cazul unei greve. În observațiile sale din 2010 privind aplicarea Convenției nr. 98 privind Dreptul la Organizare și Negociere Colectivă, C.E.A.C.R. a solicitat Guvernului adoptarea măsurilor legale necesare pentru asigurarea protecției angajaților discriminării antiunionale, inclusiv prin garanții eficiente de respectare a legislației.

O.I.M. va asigura asistență tehnică pentru îmbunătățirea capacităților naționale de gestionare a migrației de muncă bazată pe drepturi, ca rezultat al unui dialog social consolidat. Aceasta va institui o cooperare durabilă cu actori relevanți din Guvern, Parlament, Patronate și Sindicate și va încuraja luarea în proprietate de către ei a proceselor de guvernare și de migrație. În acest context, O.I.M. va oferi instruirii și sensibilizări ale opiniei publice, conform necesităților acestor actori, inclusiv prin o mai bună înțelegere a Cadrelor Multilaterale privind Migrația de Muncă al O.I.M. și Convențiilor O.I.M. nr. 143 și nr. 97, a conceptului de guvernare a migrației de muncă bazat pe drept și reinserția migranților întorși.

O.I.M. desfășoară o deosebită activitate de culegere, administrare și emitere de informații către toate statele lumii pentru ca acestea să-și poată crea propria legislație internă în strânsă armonie cu cea internațională. [5] Potrivit angajamentelor asumate, Republica Moldova depune în permanență eforturi în vederea implementării Convențiilor O.I.M. Acest lucru se realizează atât prin elaborarea cadrului normativ necesar, cât și prin exercitarea controlului de stat asupra respectării acestora. [6] O.I.M. a promovat mai multe forme de acțiune de natură să asigure aplicarea instrumentelor internaționale a muncii. În acest sens, se pot înscrie discuțiile la nivel regional, asistența acordată pentru aplicarea anumitor convenții, stabilirea unor relații cu organizațiile neguvernamentale. În afara faptului că în acest mod O.I.M. contribuie corect la orientarea activității statelor spre găsirea unor soluții care să corespundă realității, se realizează, ceea ce trebuia făcut și până acum, într-o mai mare măsură, cunoașterea și înțelegerea instrumentelor O.I.M. de către o arie mai largă de interesați. [7]

O.I.M. a fost fondată datorită convingerilor că justiția socială este esențială pentru pacea universală și durabilă. În concluzie, O.I.M. a fost și rămâne în continuare una dintre cele mai importante organizații internaționale care are puterea de a emite acte normative în domeniul muncii și protecției sociale în cel mai democratic mod.

BIBLIOGRAFIE

1. http://www.un.md/un_res_coord_sys/docs/Country%20Analysis%20-%20UN%20Moldova_ROM.pdf
2. Popescu Andrei, *Dreptul internațional și european al muncii*, Editura C. H. Beck, București, 2008, pag. 138, total 866 pagini.
3. Sainciuc Sergiu, *Republica Moldova- Organizația Internațională a Muncii: 14 ani de colaborare*, Revista științifico-practică și informativă de drept „Dreptul Muncii”, 2009, nr. 6 (42)/2009, pag.17, total 1-104 pagini.
4. <http://mmps.gov.md/md/ilo/>
5. <http://www.lucrari.ro/product.php?ProductID=1112>
6. Capșa Tudor, Implementarea și respectarea convențiilor internaționale privind drepturile sindicatelor și patronatelor, Revista științifico-practică și informativă de drept „Dreptul Muncii”, 2009, nr. 1 (73)/2012, pag. 4, total 1-105 pagini.
7. Popescu Andrei, *Dreptul internațional și european al muncii*, Editura C. H. Beck, București, 2008, pag. 140, total 866 pagini.

CONSIDERAȚII DOCTRINARE PRIVIND CONCEPTUL RAPORTULUI JURIDIC DE MUNCĂ

Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

The concept of the employment relationship was introduced into scientific circulation at the intersection of the nineteenth and twentieth centuries, but has become one of the most important significance of legal categories only in the second half of last century.

In this article, the author conducted an analysis of the concept of the employment relationship, elucidating, at the same time, specific indicators of the employment relationship.

Noțiunea de raport juridic de muncă a fost introdusă în circuitul științific la intersecția secolelor XIX și XX, dar a căpătat semnificația uneia dintre cele mai importante categorii juridice (ramurale) abia în a doua jumătate a secolului trecut. [1]

Potrivit regulii generale, contractul individual de muncă servește drept temei pentru apariția (constituirea) raportului juridic de muncă și, în mare măsură, determină conținutul acestuia. Istoriceste, aceste două categorii au fost cercetate într-o unitate indisolubilă. Însăși analiza contractului individual de muncă a îndrumat pe cercetători la elucidarea unui fenomen mai general, cum este raportul juridic de muncă. În consecință, autorul rus V. N. Skobelkin a ajuns la concluzia că, în literatura de specialitate, definiția raportului juridic de muncă este formulată, deseori, după modelul definiției contractului individual de muncă: clauzele (obligațiile) fixate de părțile contractante se transformă în drepturile și obligațiile subiecților raportului juridic de muncă. [2]

Totodată, observăm că noțiunea de contract individual de muncă nu este identică cu cea de raport juridic de muncă. Astfel, nu trebuie confundat conținutul contractului individual de muncă cu cel al raportului juridic de muncă. Dacă conținutul contractului individual de muncă constituie un ansamblu de clauze contractuale, care determină drepturile și obligațiile reciproce ale părților contractante, conținutul raportului juridic de muncă se prezintă ca o totalitate de drepturi și obligații ale subiecților raportului juridic de muncă, statuate de contractul individual și cel colectiv de muncă, precum și de legislația muncii în ansamblu. [3] Așadar, conținutul raportului juridic de muncă este mult mai extins și, în același timp, variat, decât obligațiile contractuale ale părților, rezultate din contractul lor individual de muncă.

În perioada sovietică, începând cu anii '50 ai secolului al XX-lea, s-au conturat două concepții privind raportul juridic de muncă: a) concepția raportului juridic de muncă cu caracter unitar și continuu; b) concepția raportului juridic de muncă cu caracter fracționat.

Majoritatea cercetătorilor din domeniu, inclusiv noi, pledează în favoarea concepției raportului juridic de muncă cu caracter unitar. În legătură cu aceasta, autorul sovietic B. K. Beghicev a menționat că nu există, în realitate, relații juridice izolate cu privire la retribuirea muncii, disciplina muncii ș. a., ci se poate vorbi doar despre un ansamblu indivizibil de drepturi și obligații, ce formează un raport juridic unitar având o structură complexă. [4]

Un alt autor sovietic, A. E. Pașerstnik a menționat că, în realitate, nu poate fi vorba de un raport juridic de muncă unitar, ci despre un ansamblu de raporturi juridice distincte, dar interdependente. [5]

În viziunea autorilor ruși M. V. Lușnikova și A. M. Lușnikov, concepția raportului juridic de muncă cu caracter unitar și continuu nu și-a pierdut din actualitate, întrucât un asemenea raport se bucură, în continuare, de un caracter unitar, grație următorilor factori [6]: 1) unitatea componenței subiective a raportului juridic de muncă (angajator și salariat); 2) unitatea obiectului raportului juridic de muncă (munca subordonată); 3) unitatea conținutului raportului juridic de muncă (drepturile și obligațiile de muncă ale subiecților, prevăzute de legislația muncii și de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii); 4) unitatea existenței în timp (de regulă, de la data încheierii contractului individual de muncă până la data încetării acestuia); 5) unitatea componenței faptice (în partea privind modificarea raportului juridic de muncă).

În literatura de specialitate din Republica Moldova au fost formulate mai multe definiții ale noțiunii de raport juridic de muncă:

- raporturile juridice de muncă sunt „relații sociale de muncă și alte relații sociale, indisolubil legate de cele de muncă, reglementate de legislația muncii”; [7]

- raporturile juridice de muncă sunt „acele relații sociale reglementate prin lege, care iau naștere între o persoană fizică, pe de o parte, și, ca regulă, o persoană juridică (societate comercială, întreprindere de stat etc.), pe de altă parte, ca urmare a prestării unei anumite munci de către prima persoană în folosul celei de a doua care, la rândul său, se obligă să o remunereze și să creeze condițiile necesare prestării acelei munci”; [8]

- „raportul juridic de muncă reprezintă forma juridică de exprimare a relațiilor sociale de muncă, aflate sub incidența directă sau indirectă a legii, care iau naștere pe piața forței de muncă între o persoană fizică, pe de o parte, și o persoană juridică sau fizică, pe de altă parte, ca urmare a prestării unei munci de către prima persoană în folosul sau sub autoritatea celei de a doua și care este remunerată direct pentru munca prestată – sub formă de salariu sau indemnizație, sau indirect – sub formă de onorariu, în condițiile legii”. [9]

În ceea ce privește ultima definiție invocată de noi, remarcăm faptul că autorul Nicolae Sadovei a recurs la o astfel de formulare în scopul de a îngloba în conceptul tradițional al raportului juridic de muncă și acele raporturi de prestare a unei munci de către o persoană fizică sub controlul și autoritatea unei alte persoane, dar fără ca aceasta să fie beneficiar direct al muncii respective. În continuare, Nicolae Sadovei menționează că „din cadrul acestor raporturi fac parte raporturile în cadrul cărora nu există o relaționare directă între prestatorul muncii și beneficiarul în fapt al acesteia, cum ar fi raporturile juridice de muncă prin agent de muncă temporară, raporturile de prestare a unei munci de către o persoană sub autoritatea directă a unei autorități publice angajatoare, beneficiar al muncii respective fiind statul, precum și raporturile de prestare a unei munci de către o persoană fizică sub autoritatea unei entități asociativ-corporative, netitulate finalmente de beneficiul rezultat din prestarea muncii”.

Considerăm că este prea devreme pentru a opera o astfel de revizuire a conceptului tradițional al raportului juridic de muncă. În cazul dat, ne conducem de faptul că legislația Republicii Moldova nu cuprinde încă reglementări privind munca prin agent de muncă temporară. Totodată, ne exprimăm rezerve și față de includerea raporturilor juridice profesional-corporative (care se formează în rezultatul prestării muncii de către o persoană fizică sub autoritatea unei entități asociativ-corporative, netitulare finalmente de beneficiul rezultat din prestarea muncii) în conceptul tradițional al raportului juridic de muncă. În viziunea noastră, controlul de tutelă, exercitat de către corpul profesional în privința membrilor corporativi, nu prezintă un indice suficient pentru atribuirea raporturilor juridice profesional-corporative la categoria „raporturilor juridice de muncă atipice”.

În opinia noastră, *raportul juridic de muncă* poate fi definit drept acea relație socială reglementată de legislația muncii, care se formează, de regulă, pe durată nedeterminată între o persoană fizică (salariat), pe de o parte, și o persoană juridică sau o persoană fizică (angajator), pe de altă parte, ca urmare a prestării unei anumite munci de către prima persoană în folosul și sub autoritatea celei de a doua, care, la rândul său, se obligă să-i asigure condiții inofensive și echitabile de muncă și să-i respecte dreptul la demnitate în muncă, precum și să-i achite la timp și integral salariul.

Pentru a determina dacă există sau nu raporturile juridice de muncă, este necesar să ne conducem de acele *fapte* care demonstrează intenția reală a părților (adică acele fapte care reflectă toate aspectele asupra cărora au convenit angajatorul și salariatul). Din aceste considerente, existența raporturilor juridice de muncă depinde de anumite condiții obiective (drepturile și obligațiile subiecților acestor raporturi, inegalitatea social-economică etc.), și nu de modul în care subiecții au caracterizat aceste raporturi juridice. În jurisprudență se aplică deci *principiul supremației faptelor*.

Principiul supremației faptelor este consfințit și în legislația Republicii Moldova. Potrivit prevederilor art. 2, alin. (3) din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – C.M. al R.M.) [10], în cazul în care instanța de judecată stabilește că, printr-un contract civil, se reglementează, *de fapt*, raporturile de muncă dintre salariat și angajator, acestor raporturi li se aplică prevederile legislației muncii.

În legislațiile altor state aplicarea principiului supremației faptelor este asigurată prin următoarele tehnici:

a) elaborarea unui sistem de indici în baza cărora se determină existența raporturilor juridice de muncă. De exemplu, în țările din sistemul de drept *common law*, instanțele de judecată soluționează litigiul de muncă în baza următorilor indici: controlul; integrarea în activitatea unității; realitatea economică (cine este supus riscurilor financiare?); existența obligațiilor sinalagmatice;

b) descrierea și calificarea unor situații contradictorii (imprecise) ca raporturi juridice de muncă. De exemplu, în Franța, următoarele categorii de persoane se consideră drept persoane antrenate în raporturile juridice de muncă: jurnaliștii profesioniști, agenții comerciali, manechinele și artiștii;

c) introducerea unor dispoziții (prevederi) cu privire la prevenirea și curmarea dolului în acțiunile angajatorilor. Astfel, în Argentina, contractul individual de muncă se recunoaște nul, dacă el a fost încheiat în urma unui dol sau în urma eschivării intenționate de la îndeplinirea prevederilor legislației muncii. În astfel de situații, raporturile juridice vor fi reglementate de Legea cu privire la contractele de muncă.

Pentru a ușura sarcina probațiunii, în legislațiile unor țări se recurge la prezumția existenței raporturilor juridice de muncă. De exemplu, legislația Olandei prevede că orice persoană, care prestează o muncă în interesul unei alte persoane contra unei remunerații în decurs de trei luni consecutiv (nu mai puțin de 20 de ore în lună), execută *prezumtiv* o astfel de muncă în temeiul contractului individual de muncă.

Observăm că legiuitorul moldovean nu a încercat să soluționeze *problema raporturilor juridice deghizate* pentru a preveni apariția unor dificultăți în determinarea existenței unei relații juridice de muncă.

Astfel, pentru a soluționa problema cu privire la determinarea existenței unei relații de muncă, legiuitorul moldovean poate prelua unele propuneri ce se regăsesc în *Recomandarea Organizației Internaționale a Muncii nr. 198/2006 „Asupra relației de muncă”*. Potrivit pct. 11 din Recomandarea nominalizată, în scopul facilitării determinării existenței unui raport de muncă, statele-membre ar trebui, în cadrul politicii naționale ce constituie obiect al acestei Recomandări: a) să autorizeze o mare varietate de mijloace pentru determinarea existenței unui raport de muncă; b) să stabilească o prezumție legală de existență a unui raport de muncă atunci când suntem în prezența unuia sau mai multor indici pertinente; c) să decidă, după consultarea celor mai reprezentative organizații ale angajatorilor și ale lucrătorilor, că lucrători cu anumite caracteristici trebuie, într-o manieră generală sau într-un sector determinat, să fie considerați salariați sau lucrători independenți.

Totodată, în pct. 13 din Recomandarea O.I.M. nr. 198/2006 „Asupra relației de muncă” se prevede că statele-membre ar trebui să ia în considerare posibilitatea de a defini prin legi și regulamente sau prin oricare alte mijloace indicatorii specifici ai existenței unui raport de muncă. Acești indicatori ar putea include:

a) situații când munca: se realizează conform instrucțiunilor și controlului unei părți terțe; implică participarea lucrătorului în organizarea activității întreprinderii; se efectuează în beneficiul unei persoane terțe; se efectuează personal de către lucrător; se efectuează în timpul orelor și la locul stabilit de către angajator; are o durată determi-

- никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;
- наличие политического многообразия, многопартийности, легальной оппозиции правящей государственной элите; равенством социальных объединений перед законом;
- отделением религии от государства, когда никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Политические партии осуществляют функцию представительства интересов различных социальных групп. Они выступают от имени народа, ведут борьбу за обладание высшей власти в стране, и, обладая ею, к большому сожалению, интересы народа забываются и на первый план ставятся интересы лидеров партий, групповые интересы, финансовые, олигархические, коррупционные интересы.

На современном этапе строительства демократического общества в некоторых посттоталитарных республиках постсоветского пространства, в том числе и в Республике Молдова, создается впечатление, что народ нужен партиям только в день выборов, чтобы отдал за них свои голоса. В дальнейшем потребности и интересы человека и гражданина, как политического объекта, проголосовавшего за ту или иную партию. не в счет: общество не открыто, нет доступа граждан ко всем источникам информации, нет широкой гласности осуществляемых общественно-политических мероприятий, нет даже элементарной приверженности к общечеловеческим принципам морали, все сводится к применению коррупционных действий для разрешения разного рода конфликтов, в том числе и конфликта между органами власти и человека и гражданина.

Реализация принципа многопартийности при политическом участии граждан должно привести к созданию правового общества, объединяющим началом которого является защита прав человека во всех сферах общественной, политической, экономической и личной жизни. К числу основополагающих принципов такого общества, где человек и гражданин в цене, относятся следующие: господство закона; связанность законом самого государства и его органов; незыблемость свободы личности, ее прав и интересов, чести и достоинства, их охрана и гарантированность и др.

Реальная роль многопартийности в достижении такого рода отношений в обществе, к сожалению, в некоторых постсоветских республиках невелика, а в некоторых случаях даже мешает демократическому пути развитию политической жизни страны. Нескончаемые смены правительств, выдвинутых по партийному принципу, а не по компетентности и профессионализму министров, приводят к многочисленным кризисам - политическим, экономическим, социальным, что является катастрофой для развития общества.

Политическая партия определяется как политическая общественная организация, которая борется за власть или за осуществление власти. С юридической точки зрения политическая партия представляет юридическое лицо публичного права, с самостоятельной внутренней организацией, с собственным патримонием, имеющая законно-легальную цель. С социологической точки зрения, политическая партия является средством выражения права граждан на свободное объединение. С идеологической точки зрения политическая партия понимается как группа людей, придерживающихся одной идеологической доктрины. С политической точки зрения, политическая партия – это политическая организация, действующая в системе государства. Цель политической партии – завоевание и осуществление власти, поэтому она стремится заручиться поддержкой народа.

Исторический экскурс показывает, что формирование партий было довольно длительным и сложным процессом. Первоначально партии активно действовали только в периоды избирательных компаний, они не имели постоянно действующих местных организаций, связанных партийной дисциплиной.

Характеристики политических партий:

- политические партии – это выражение права граждан на свободное объединение;
- политические партии – это объединения, имеющие политический характер, поскольку главная их цель - это завоевание и владение политической власти, а деятельность партии осуществляется в унисон с деятельностью руководящих органов государства;
- политические партии играют роль промежуточной связи между государственными органами и избирательным корпусом, интегрируя граждан в политическом процессе страны;
- в качестве постоянных и стабильных организаций, политические партии имеют свой статус и регламент деятельности;
- политические партии – это организации находящихся «на службе одной идеи» (Maurice Hauriou);
- формирование и деятельность политических партий регламентировано Конституцией и органическими законами;
- политические партии характеризуются многообразием идеологий и программ в соответствии с интересами групп, которых они представляют;
- политические партии, как правило, должны подбирать кадры, как для самой партии, так и для других руководящих органов.

Своей деятельностью политические партии должны отражать национальные интересы и ценности.

Многопартийность как часть политического плюрализма формирует общественное мнение, стимулируя участие граждан в выборах.

Таким образом, политические партии в современных обществах выполняют следующие функции: представительство – выражение интересов определенных групп населения; социализация – вовлечение части населения в число своих членов и сторонников; идеологическая функция – разработка привлекательной для определенной части общества политической платформы; участие в борьбе за власть; власть осуществляется партией или группой партий, которые обеспечили себе поддержку парламентского большинства; постоянно существует легальная оппозиция.

Электорат политических партий – это граждане, поддерживающие партии на протяжении длительного времени и отдающие свои голоса во время выборов. Современные политические партии характеризуются оформлением членством в партии, партийными билетами, взносами, внутрипартийной дисциплиной.

Многопартийность, имея свои плюсы, в то же время, имеет и свои минусы. Во-первых, многопартийность может вести к слишком большому количеству партий, раздробляющие электорат. Во-вторых, выборы «по спискам» не говорят о профессионализме и компетентности кандидатов. В-третьих, система многопартийности приводит к коалиционному характеру власти, которая приводит к неоднократным кризисам во власти.

В литературе предпочтение отдается двухпартийной системе в сравнении с многопартийной системой. Эти преимущества состоят в том, что: двухпартийная система способствует постепенному смягчению идеологических конфликтов между партиями и их постепенному переходу на более умеренные позиции, что делает политическую систему более устойчивой; двухпартийная система позволяет избегать, как правило, правительственных кризисов; при правлении двухпартийной системы есть возможности поднимать больше степень ответственности правления, а в случае недовольства масс, путем внеочередных выборов можно отправить правящих в отставку; двухпартийная система более доступна для избирателя, в сравнении с многопартийной системой, когда избирательный процесс усложняется средствами массовой информации, многие из которых являются коммерческими, а иногда даже принадлежащими власти имущим.

К сожалению, в мире еще не придуман другой способ более эффективного, более демократичного управления обществом, чем партийная система. Процесс политического участия граждан в управлении государством должен решать три важнейшие для жизнеспособности страны функции: смена власти; политическая мобилизация масс на участие в управление обществом; легитимизация власти.

Смена (передача) власти – это один из главнейших постулатов демократии, партии и институт представительства, т. е. делегирования определенной группе лиц полномочий для отстаивания своих интересов в структурах власти составляют одно из сущностных характеристик современной конституционной демократии. Власть не может быть долговечна в силу общеизвестных объективных и субъективных обстоятельствах. Это, наверное, возможно, если бы страной управляли ангелы, а не люди. Институт выборов предусматривает смену власти демократическим путем, путем регулярных выборов. Если народ недоволен нынешними управленцами, то путем внеочередных или очередных выборов происходит передача власти.

Политическая мобилизация масс на участие в управление обществом. Партии служат мощным звеном между правящими страной и управляемыми, играя определяющую роль в формировании общественного мнения. Партии отражают в большей степени, чем другие общественные организации, социальные интересы граждан. Они призваны чувствовать пульс интересов и потребностей общества, чтобы эти чаяния людей, проходя через политическое горнило, воплотились в программы партий.

В истории человечества немало случаев, когда партии в тоталитарных странах, в интересах так называемой «диктатуры пролетариата» или «культурной революции», «строили» утопию коммунизма. Истории известно также, что партии не всегда играли ту роль, которую они играют в настоящее время в политической системе современных государств. Так, например, в США где партии возникли впервые, считали что партии являются, в лучшем случае, необходимым злом, рассматривая их как источник конфликтов, раздоров и смуты. Но, тем не менее, почти все страны мира основывали свою политическую систему на партийной основе.

При политическом участии граждан, в политической борьбе партия приобретает дополнительную силу, вступая в дискуссию с оппонентами другой партии. Важно также отметить роль оппозиции в становлении открытости и транспарентности процесса управления страной. При слабой оппозиции система методов осуществления власти, соблюдение прав и свобод человека и гражданина оставляет желать лучшего.

Легитимизация власти – это характеристика органов государственного управления прийти к власти легитимным путем, т. е. через выборы или путем соблюдения других процедур. Это выражение воли народа путем выборов.

К сожалению, в Республике Молдова люди уже устали от многочисленных проведенных выборов. Создается впечатление, что политики рвутся к власти, чтобы воровать и обогащаться. Это не что иное как долгоиграющее политическое шоу, скандалы, дележка портфелей, взаимные оскорбления и т. д.

Считаем, что в Республике Молдова на предстоящих выборах встретимся с так называемым феноменом

как «негативное голосование», т. е. голосование не за того, кому надо оказать поддержку, а против того кто отвергается. Это есть желание избавиться от правящих политиков.

Другой проблемой на современной молдавской политической арене являются «депутаты-перебежчики». «Это те, кто попал в Парламент по спискам одной партии, а потом вдруг «слинял» в кресло депутатской фракции другой партии. Их становится все больше, это модно! И совсем не стыдно! Подумаешь, что еще вчера, во время предвыборной кампании он яростно критиковал своих нынешних однопартийцев! Бывает и так, что некоторые объявляют себя «независимыми». И рассказывают, как им было трудно, как они не могли поступиться своими высокими принципами, с которыми не желали считаться бывшие партийцы, поэтому, мол, они и порвали с ними, чтобы, наконец-то служить народу!

О том, почему они не «прозрели» и не ушли из партии, по спискам которой прошли в Парламент, еще до выборов, депутаты-перебежчики предпочитают не говорить, как и о том, сколько стоило их предательство». (Ольга Зимина. Никто не любит предателей. «Газета регионов», № 2, 20 марта, 2013, с. 7).

Совершенно прав автор, когда подчеркивает, что «в Парламент нередко попадают случайные люди, которых избиратели не знают ни в лицо, ни по имени, тем более не имеют представления об их моральных и профессиональных качествах, поскольку голосовали за них не персонально, а «по общему списку» той или иной партии, лидеру которой они доверяют и чья программа показалась им наиболее понятной, привлекательной и многообещающей. Пока всевозможные перебежчики и их «хозяева» будут делать из Парламента Республики Молдова постыдное политическое торжище, Республике Молдова никогда не выбраться из кризиса и начать строить подлинно демократическое и социальное государство» (www.REGIONS. MD)

STATUTUL DE DEBITOR ÎN CADRUL PROCEDURII DE INSOLVABILITATE

Gheorghe MACOVEI,
magistru în drept, lector superior,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

At all times of the entrepreneurs' economic activity, could be generated situations when the person, as a result of certain circumstances, either objective or resulted from personal negligence, remains unable, either absolute or temporary, to satisfy its creditors. Normally in such situations the main protagonist is the debtor of the trade relation, in connection with whose special situation, a specific procedural position is get in insolvency proceedings.

În toate timpurile activității economice a întreprinzătorilor puteau fi generate situații în care persoana, ca rezultat al anumitor circumstanțe, fie obiective, fie în urma neglijenței personale, rămâne în imposibilitatea, fie absolută, fie temporară, de satisfacere a creanțelor creditorilor săi. În mod normal, protagonistul principal devine în asemenea situații debitorul relațiilor comerciale civile, care în legătură cu situația sa *de facto* specială obține o poziție procesuală specifică în cadrul procedurii de insolabilitate.

În procedura de insolabilitate nu există reclamant și pârât, care să participe în condiții de contradictorialitate. În calitate de părți în cadrul procedurii de insolabilitate apar doar debitorul insolubil și creditorii acestuia. Punctul 3 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 34 din 22.11.2004, [1] atenționează că în cadrul procedurii de insolabilitate nu există reclamant sau pârât, ci debitor și creditor, iar instanța de judecată soluționează doar divergențele ce apar între creditorii. Ceea ce înseamnă că toate litigiile de drept ce ar apărea după adresarea cu cererea introductivă ar trebui să se soluționeze în cadrul altui proces, conform procedurii generale, cu participarea reclamantului și pârâtului în condiții de contradictorialitate.

Un prim pas în determinarea statutului juridic al debitorului în cadrul procesului civil este definirea noțiunii de debitor insolubil, or o problemă perpetuă legată de calitatea persoanelor ce pot fi debitori insolubili este statutul juridic civil al acestora.

Astfel, la origini nu se făcea diferență între persoanele fizice sau juridice falite, nu se ținea seama de faptul dacă datoriile erau născute ca rezultat al activității comerciale sau nu. Procedurilor forțate de faliment erau supuse persoanele care rămăneau în incapacitate de plată, esențială fiind imposibilitatea obiectivă a persoanei de a-și achita datoriile față de creditorii săi.

În acest sens, grecii și românii nu încercau să găsească anumite remedii pentru debitor, deoarece acea perioa-

dă este guvernată de prezumția caracterului fraudulos, intenționat, al celui ce rămânea în incapacitate de plată.

Persoana incapabilă de a-și onora plățile era considerată infamă. Anume în această perioadă apare termenul de bancrută (bankruptcy), care provine de la sintagma latină *banca rotta* – banca ruptă, ce semnifică acțiunea negustorilor creditori de a strica public teigheaua negustorului incapabil de plată, demonstrându-se insolvabilitatea acestuia.

Prima procedură colectivă în favoarea creditorilor prin care bunurile erau transmise în posesia acestora o întâlnim în dreptul roman, așa-numita *misio in possessionem*, în urma căreia avea loc vânzarea bunurilor (*venditio bonorum*), iar prețul acestora urma să fie transmis creditorilor. Anume procedura *venditio bonorum* este considerată de unii [2] ca origine a procedurii falimentului clasic.

Odată cu evoluția istorică și dezvoltarea relațiilor economice, aplicabilitatea procedurilor de faliment este tot mai mult legată de activitatea comercială a subiecților săi.

În perioada evului mediu, secolele XI-XII, are loc dezvoltarea propriu-zisă a falimentului, unde în mare parte, datorită dezvoltării relațiilor comerciale, aplicării dreptului roman față de acestea, se intensifică și apare necesitatea reglementării situației celor faliti. [3] Faliții erau tratați cu multă asprime impunându-li-se penalități dezonorate și, spre deosebire de perioada antică, procedurii de faliment erau supuși anume negustorii. Negustorii din aceeași ramură se uneau în corporații pentru a-și proteja și apăra interesele comune, corporația era condusă de către un comitet în frunte cu un consul, care, la rândul său, avea atribuții administrative și jurisdicționale. Litigiile, inclusiv încasarea datoriilor de la debitori, apărute între negustori, membri ai aceleiași corporații, erau examinate de acest comitet și se terminau cu decizii obligatorii pentru părți. Deciziile acestor comitete au și constituit primele culegeri de statute, ca, de exemplu, Statutele din Florența - 1312, 1324, 1399, Statul din Roma - 1317, Statutul din Verona din 1380 etc.

De menționat că în această perioadă are loc diferențierea debitorilor insolvabili în faliți și bancrutieri. În acest sens, faliți erau considerați debitorii insolvabili de bună-credință, adică persoana care din cauza administrării nepriecute a averii ajungea în imposibilitatea de a-și onora obligațiile. Bancrutierii erau debitorii necinstiți care cu bună știință săvârșeau fapte nedemne, în detrimentul creditorilor.

În prezent, caracterul de bună-credință sau rea-credință cu referire la intrarea în incapacitatea de plată își are un efect special asupra răspunderii subsidiare a subiecților de drept, neafectând însă caracterul civil al procedurii de insolvabilitate contemporane. Astfel, în cazul depistării caracterului fraudulos al incapacității de plată, are loc aplicarea procedurii de insolvabilitate după regulile generale, însă persoanele responsabile din cadrul debitorului pot fi supuse răspunderii penale conform art. 252 Codul Penal al Republicii Moldova [4], în cazul în care vor fi stabilite elementele componenței de infracțiune – insolvabilitatea intenționată.

Faptul aplicării procedurilor de faliment față de persoane fizice sau juridice, accentuând asupra scopului comercial sau necomercial al activității acestora rămâne discutabil până în prezent, întrebarea cea mai categorică fiind, dacă trebuie sau nu aplicată procedura de insolvabilitate față de persoanele fizice ce nu practică activitatea de întreprinzător. Practica legislativă a diferitelor țări arată că fiecare a mers pe propria cale și, deși unii continuă a condiționa aplicarea procedurilor de faliment de caracterul de comerciant al debitorului, alte țări ajung la adoptarea unui cadru normativ privind insolvabilitatea persoanelor fizice necomercianți.

Astfel, prin legea cu privire la insolvabilitate (faliment) din 8 ianuarie 1998, Rusia include un capitol nou ce reglementează insolvabilitatea cetățenilor, referindu-se la persoanele fizice ce nu practică activitatea de întreprinzător. Germania, cu tradiții profunde în insolvabilitate, a prevăzut în noul Regulament privind insolvabilitatea (Insolvenzordnung), intrat în vigoare la 01 ianuarie 1999, insolvabilitatea persoanelor fizice care nu practică activitate comercială. O practică de aplicare de durată are și legea privind insolvabilitatea în Austria din 1977, care începând cu redacția anului 1982 prevede insolvabilitatea persoanelor fizice. [5]

Despre beneficiile și efectele negative ale insolvabilității persoanelor fizice se discută în continuare destul de mult. Cu toate acestea, majoritatea legislațiilor moderne acceptă ideea necesității reglementării situației faliților care nu sunt comercianți. Un exemplu elocvent în acest sens este practica judiciară a României care în anul 2012 declară primul faliment al unei persoane fizice necomerciant. Astfel, la data de 21.05.2012, Curtea de Apel Cluj a confirmat, în mod irevocabil, primul faliment al unei persoane fizice din România, un dezvoltator imobiliar care a încasat bani sub formă de avans de la peste 100 de familii pentru locuințe pe care nu le-a mai construit. Deși în România nu există norme legale privind falimentul personal, instanța de judecată a aplicat prevederile externe reieșind din aceea că se vor considera comercianți persoanele fizice care desfășoară activități ce pot fi considerate comerciale, chiar dacă nu sunt înregistrați ca o entitate comercială. [6]

Cu toate acestea, legislația Republicii Moldova privind insolvabilitatea, inclusiv ultima lege privind insolvabilitatea intrată în vigoare la 14.03.2013 [7], nu prevede posibilitatea aplicării procedurilor de insolvabilitate față de persoanele fizice care nu sunt întreprinzători. Reieșind din aceasta, definirea debitorului insolvabil din punct de vedere legal ar însemna acel participant la proces, persoană fizică sau persoană juridică, ce practică activitatea de întreprinzător, aflată de facto în stare de incapacitate de plată sau de supraîndatorare, care a depus sau față de care s-a depus cerere introductivă în condițiile legii.

Reieșind din rigorile legale pentru a întruni calitatea procesuală de debitor, trebuie să fie întrunite următoarele condiții:

a) *debitor în cadrul procedurii de insolabilitate poate fi doar persoana juridică înregistrată în modul prevăzut de lege sau persoana fizică ce practică activitatea de întreprinzător și este înregistrată în modul prevăzut de lege;*

b) *debitorul persoană juridică sau persoană fizică-întreprinzător trebuie să se afle în stare de insolabilitate.*

În ce privește cea dintâi condiție, ținem să atragem atenția asupra faptului că calitatea de debitor în cadrul procedurii de insolabilitate a persoanei fizice este strâns legată de calitatea de întreprinzător înregistrată în modul prevăzut de lege. Astfel, calitatea de debitor o pot avea doar persoanele fizice care prin desfășurarea unei activități de întreprinzător își asumă drepturi sau obligații și răspund cu patrimoniul propriu pentru acestea. În acest sens persoanele fizice care nu practică activitatea de întreprinzător nu cad sub incidența normelor cu privire la insolabilitate, aceasta deoarece Legea insolabilității 149/2012 pune accentul pe calitatea de întreprinzător a persoanelor fizice. În art. 1, alin. (2) al Legii insolabilității 149/2012 [8] sunt menționați întreprinzătorii individuali și titularii patentei de întreprinzător ca persoane fizice-întreprinzători ce pot fi declarați insolabili. Dar o asemenea dereglementare nu este îndeajuns de explicită, deoarece, în primul rând, există mai multe forme de organizare a întreprinzătorilor individuali, iar în al doilea rând, nu se ia în considerație aplicarea art. 26, alin. (2) al Codului civil al Republicii Moldova [9] în ce privește calitatea de întreprinzători pentru persoanele fizice ce nu s-au înregistrat în modul corespunzător.

Interpretând sistemic legislația civilă, ajungem la concluzia că calitatea de debitor în cadrul unui proces de insolabilitate o pot avea următoarele persoane fizice - întreprinzători:

a) *întreprinderea individuală*; [10]

b) *gospodăria țărănească*; [11]

c) *titularii de patentă de întreprinzător*. [12]

O condiție esențială pentru categoriile de persoane fizice, enumerate mai sus, pentru a fi debitor în cadrul procesului de insolabilitate este înregistrarea acestuia în modul prevăzut de lege. Apare problema persoanelor fizice ce practică activitatea de întreprinzător nefiind înregistrați ca atare. Pot ei oare să fie subiecți ai procedurii de insolabilitate? Codul civil al Republicii Moldova stabilește în art. 26, alin. (2) că persoana care practică activitatea de întreprinzător fără înregistrarea de stat nu poate invoca lipsa calității de întreprinzător. La prima vedere, s-ar părea că articolul dat ne dă răspuns la întrebarea pusă mai sus, dar norma dată stabilește doar calitatea de a fi „întreprinzător” a persoanei fizice ce practică activitatea de întreprinzător, fără a fi înregistrată. Prin urmare, persoanele ce practică activitatea de întreprinzător, fără a fi înregistrată, îndeplinesc doar o condiție - cea de a fi întreprinzători, dar nu și cea de a doua - de a fi înregistrați. Astfel, din perspectiva Legii insolabilității nr. 149/2012, în cazul în care persoana fizică practică de facto activitatea de întreprinzător, dar nu este înregistrată într-o formă legală permisă pentru activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice, față de acestea nu poate fi aplicată procedura de insolabilitate.

Calificarea persoanelor juridice ce pot fi debitori în cadrul procedurilor de insolabilitate este o sarcină nu atât de dificilă, astfel, în sensul primei condiții sunt debitori în cadrul procesului de insolabilitate persoanele juridice care sunt constituite și înregistrate în modul prevăzut de lege.

Prin urmare, pot avea calitatea de debitor următoarele persoane juridice:

a) *societățile comerciale* (societatea pe acțiuni, societatea cu răspundere limitată, societatea în nume colectiv, societatea în comandită); [13]

b) *cooperativele de întreprinzător*; [14]

c) *cooperativele de producție*; [15]

d) *cooperativele de consum* (inclusiv CCL, CCG); [16]

e) *întreprinderile de stat*; [17]

f) *întreprinderile municipale*; [18]

g) *organizațiile necomerciale* (asociații, fundații, instituții). [19]

Desigur, lista de mai sus nu este una exhaustivă în virtutea faptului că formele de organizare juridică a persoanelor juridice sunt în permanentă evoluție și reformare.

Un aspect important privind cea dintâi condiție este delimitarea persoanelor juridice care, deși pot intra în raporturi juridice, inclusiv de drept privat, nu vor putea fi debitori în cadrul procedurii de insolabilitate. Aici ne referim, în mare parte, la persoanele juridice de drept public care, ca rezultat, nu cad sub incidența primei condiții următorii subiecți:

1. Statul, unitățile administrativ-teritoriale;

2. Persoanele juridice de drept public:

a) Parlamentul, Guvernul, Aparatul Președintelui;

b) organele administrației publice centrale (ministere, servicii, agenții, etc.), în conformitate cu Legea cu privire la guvern; [20]

c) organele administrației publice locale, în conformitate cu Legea privind administrația publică locală; [21]

d) instanțele de judecată, în conformitate cu Legea privind organizarea judecătorească; [22]

e) organele de drept și de control - Curtea Constituțională, Procuratura, Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, Comisia Electorală Centrală, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Casa Națională de Asigurări Sociale etc.

De asemenea, sunt excluse de la posibilitatea intentării unei proceduri de insolabilitate în baza legii insolabilității acei subiecți de drept pentru care este prevăzută o altă procedură de lichidare pe motiv de incapacitate de plată ca, de exemplu, în cazul băncilor, lichidarea cărora este prevăzută de Legea instituțiilor financiare. [23]

În ce privește cea de-a doua condiție înaintată pentru întrunirea calității de debitor în cadrul procedurii de insolabilitate, ținem să menționăm că doar în condițiile unei insolabilități *de facto* poate fi intentată procedura de insolabilitate pentru stabilirea *de jure* a acestei stări. Starea *de facto* de insolabilitate presupune starea în care debitorul nu-și onorează obligațiile față de creditorii săi și se află în imposibilitate relativă sau absolută de a le realiza. În acest sens, insolabilitatea *de facto* poate fi privită sub două aspecte.

În primul caz, vorbim de *incapacitatea de plată*, aceasta survine atunci când debitorul nu-și poate onora obligația pecuniară ajunsă la scadență din lipsa temporară de numerar. În acest caz, esențial este coraportul dintre activele și pasivele debitorului, incapacitatea de plată presupune că activul este egal sau prevalează pasivul, însă plățile nu pot fi făcute din lipsa de lichidități. Astfel, suntem în situația de insolabilitate relativă, adică neonorarea obligațiilor este cauzată de lipsa de temporară de lichidități, dar aceasta poate fi ușor depășită prin transformarea activelor în numerar și, respectiv, onorarea completă a obligațiilor.

În cel de-al doilea caz, vorbim despre *supraîndatorarea*, care este o stare patrimonială a debitorului în care acesta nu-și onorează obligațiile față de creditorii săi, iar valoarea pasivelor sale depășesc valoarea activelor. În acest caz, vorbim despre insolabilitatea absolută, deoarece, în primul rând, debitorul nu-și onorează obligațiile față de creditorii săi, iar în al doilea rând, nici nu va putea să le onoreze fiindcă chiar și transformarea activelor în numerar nu va satisface integral creanțele creditorilor săi.

Ca rezultat, legea insolabilității deosebește două temeuri de intentare a unui proces de insolabilitate, prevăzute în art. 10 al acesteia: [24]

- a) temei general – incapacitatea de plată a debitorului;
- b) temei special – supraîndatorarea debitorului.

Anume asupra analizei existenței acestor două temeuri se concentrează atribuțiile instanței de judecată pe parcursul primei etape în cadrul procedurii de insolabilitate până la emiterea hotărârii de intentare a procesului de insolabilitate.

Un moment important este faptul că, reieșind din reglementarea art. 10 al Legii insolabilității, [25] supraîndatorarea ca temei de insolabilitate poate fi invocată doar în privința persoanelor juridice.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la aplicarea Legii insolabilității de către instanțele judecătorești economice, nr.34 din 22.11.2004. Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2004, nr. 11, pag. 6; Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2008, nr. 6, pag. 4.
2. Roșca Nicolae, *Insolabilitatea în dreptul Republicii Moldova - o instituție modernizată a procedurii „venditio bonorum” din dreptul roman*, „Revista de științe juridice”, nr. 4, 2007, Universitatea din Craiova, pag. 71.
3. www.dejure.md, Staver Natalia, Istorical apariției procesului de insolabilitate și dreptul aplicabil contractului comercial de vânzare-cumpărare internațională, accesat la 05.05.2013.
4. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
5. T. M. Суслова, *Социально-экономические факторы, требующие введения норм о банкротстве граждан*, <http://www.bankrotstvovrf.ru/1076.htm>, accesat la 05.05.2013.
6. Monica Cercelescu, *Ce pătesc persoanele fizice declarate falite?*, <http://m.finantistii.ro/legislatie/ce-patesc-persoanele-fizice-declare-falite-73035>, accesat la 05.05.2013.
7. Legea insolabilității, nr. 149 din 29.06.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197/663 din 14.09.2012.
8. Idem.
9. Codul civil. Cartea întâi. nr. 1107 din 06.06.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
10. Lege cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845 din 03.01.92, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2/33 din 28.02.1994.
11. Lege privind gospodăriile țărănești (de fermier) nr. 1353 din 03.11.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-15/52 din 08.02.2001.
12. Lege cu privire la patenta de întreprinzător nr. 93 din 15.07.98, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-73/485 din 06.08.1998.
13. Idem, art. 106-170.
14. Lege privind cooperativele de întreprinzător nr. 73 din 12.04.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-50/237 din 03.05.2001.

15. Lege privind cooperativele de producție nr. 1007 din 25.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 71-73/575 din 06.06.2002.

16. Legea cooperației de consum nr. 1252 din 28.09.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-156/1156 din 14.12.2000.

17. Lege cu privire la întreprinderea de stat nr. 146 din 16.06.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2/9 din 25.08.1994.

18. Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale nr. 387 din 06.06.94, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2/16 din 02.09.1994.

19. Idem, art. 180-191.

20. Lege cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.90, Veștile nr. 8/191 din 30.08.1990.

21. Lege privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

22. Lege privind organizarea judecătorească nr. 514 din 06.07.95, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58/641 din 19.10.1995.

23. Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21.07.95, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/2 din 01.01.1996.

24. Idem.

25. Idem, art. 10.

STOP VIOLENȚEI PSIHICE LA LOCUL DE MUNCĂ!

Tatiana MACOVEI,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

According to the international labor rules mobbing phenomena are qualified as severe attacks to the fundamental principles of equality and dignity respect at work. <http://www.e-legislatie.ro/> Mobbing in the context of human beings means bullying of an individual by a group in any context, such as a family, school, workplace, neighborhood, or community. When it occurs as emotional abuse in the workplace, such as „ganging up” by co-workers, subordinates or superiors, to force someone out of the workplace through rumor, intimidation, humiliation, discrediting, and isolation, it is also referred to as malicious, nonsexual, nonracial, general harassment

Workplace harassment takes the form of repeated behavior, unjustifiably against an employee or group of employees which aims victimizing, humiliating, undermining or threatening the person harassed.

Hărțuirea psihică sau morală este o violență verbală și nonverbală continuă, care are un final sigur: distrugerea psihică a individului. Sinonimic sintagmei de violență psihică se folosește termenul englez – mobbing, care, potrivit dicționarului explicativ al limbii române, [1] semnifică exercitare a stresului psihic asupra cuiva la locul de activitate.

Violența psihică a salariaților la locul de muncă a intrat în vizorul public mult mai târziu decât violența fizică a salariaților. Eventuala violență fizică a salariaților este ușor de sesizat, pe când violența psihică, care mult timp a fost subestimată, este mai greu de identificat și de probat din partea unui salariat care este victimă a violenței psihice la locul de muncă. Cel mai adesea victimele violenței psihice la locul de muncă sunt supuse unor acțiuni repetate din partea hărțuitorului, acțiuni care se repetă în timp. Acțiunile de violență psihică pot avea caracter minor atunci când sunt privite individual, însă privite însumat acestea pot provoca o formă gravă de violență psihică.

Orice incident în care oamenii sunt victime ale comportamentului abuziv, ale amenințărilor sau atacurilor în legătură cu activitatea lor și implicând un risc explicit sau implicit pentru siguranța, bunăstarea și sănătatea lor, poate fi considerat „violență psihică”.

Literatura de specialitate ne oferă mai multe definiții ale violenței psihice la locul de muncă. Leymann [2] definește mobbing-ul ca fiind o teroare psihologică la locul de muncă, implicând o comunicare ostilă și neetică, îndreptată sistematic, în general, asupra unui singur individ, care, în consecință, este împins într-o situație de neajutorare și în care nu se poate apăra.

Einarsen [3] definește mobbing-ul ca persecutarea sistematică a unui coleg, subordonat sau superior, care, dacă este continuată, poate cauza grave probleme sociale, psihologice și psihosomatice victimei.

La rândul nostru, noi definim mobbing-ul drept o formă de hărțuire psihologică sistematică la locul de muncă,

atunci când un salariat este atacat și stigmatizat de colegi sau superiori prin zvonuri, intimidare, umilire, discreditare și izolare, punându-se în pericol atât starea emoțională, cât și abilitățile profesionale ale victimei.

La nivel internațional și național, au fost adoptate instrumentele legislative necesare în vederea combaterii hărțuirii morale a salariaților la locul de muncă.

Carta Socială Europeană [4] revizuită, art. 26, pct. 2 prevede „Dreptul la demnitate în muncă”, care stipulează următoarele: „În vederea asigurării exercitării efective a dreptului tuturor lucrătorilor la protecția demnității lor în muncă, părțile se angajează, în consultare cu organizațiile patronilor și lucrătorilor... să promoveze sensibilizarea, informarea și prevenirea în materie de acte condamnabile sau explicit ostile și ofensatoare, dirijate în mod repetat împotriva oricărui salariat la locul de muncă sau în legătură cu munca, și să ia orice măsură adecvată pentru protejarea lucrătorilor împotriva unor astfel de comportamente”.

Directiva Cadru 89/391/CEE [5] prevede reglementări fundamentale în vederea asigurării sănătății și securității în muncă a salariaților, precum și responsabilitatea angajatorilor de a asigura prevenirea hărțuirii morale a salariaților la locul de muncă.

O altă directivă europeană și anume - Directiva nr. 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și a egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și în muncă [6] definește „hărțuirea” situația în care se manifestă un comportament indezirabil legat de sexul unei persoane, având ca obiect sau ca efect prejudicierea demnității unei persoane și crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator.

Directiva 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, [7] definește „hărțuirea” ca fiind o formă de discriminare, atunci când un comportament indezirabil legat de orientarea sexuală, religie, convingeri, handicap sau vârstă are ca obiect sau ca efect aducerea unei atingeri demnității unei persoane sau crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator.

Legislația națională, de asemenea, conține reglementări privind interzicerea fenomenului de violență psihică a salariaților la locul de muncă.

Codul muncii al Republicii Moldova nu definește expres violența psihică sau morală a salariaților la locul de muncă, dar abordează indirect problema violenței psihice a salariaților, în contextul dreptului fiecărui salariat de a beneficia de respectarea demnității în muncă. Art. 1 al Codului muncii [8] definește „demnitatea în muncă”, ca fiind un climat psihoemoțional confortabil în raporturile de muncă ce exclude orice formă de comportament verbal sau nonverbal din partea angajatorului sau a altor salariați care poate aduce atingere integrității morale și psihice a salariatului. Această definiție a demnității în muncă, de fapt, și înseamnă interzicerea violenței psihice asupra salariaților la locul de muncă.

Din analiza acestei noțiuni a Codului muncii al Republicii Moldova se impun următoarele concluzii: [9, p. 49]

- deși Codul muncii al Republicii Moldova nu definește expres ce semnifică hărțuirea salariaților la locul de muncă, acesta definește ce înseamnă demnitatea în muncă, această definiție a demnității în muncă, de fapt, și înseamnă interzicerea hărțuirii la locul de muncă;

- opusul hărțuirii salariaților la locul de muncă este asigurarea unui climat psihoemoțional confortabil;

- raporturile de muncă trebuie să se desfășoare într-o formă ce exclude orice formă de comportament verbal sau nonverbal prin care s-ar produce o hărțuire;

- obligația respectării demnității în muncă a salariaților nu se referă doar la angajator, dar această obligație se referă la întreg colectivul de muncă (salariați), care nu trebuie să admită cazuri de hărțuire morală printre ei;

- acțiunile de hărțuire aduc atingere integrității morale și psihice a salariaților.

Art. 10, alin. (2), lit. f6) al Codului muncii instituie în sarcina angajatorului obligația de a asigura respectarea demnității în muncă a salariaților.

Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității [10] definește „hărțuirea” orice comportament nedorit, care conduce la crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator, având drept scop sau efect lezarea demnității unei persoane pe baza criteriilor stipulate de prezenta lege.

Toate definițiile enunțate mai sus indică direct că hărțuirea psihică a unui salariat la locul de muncă aduce atingere directă demnității salariatului. Cuvântul „demnitate” provine de la latinescul *dignitas*, iar potrivit dicționarului explicativ al limbii române, cuvântul „demnitate” semnifică: calitatea de a fi demn, atitudine demnă; autoritate morală, prestigiu. [1]

Tehnicile de reglementare normativă a violenței psihice la locul de muncă al salariaților, în general, urmează două căi:

- calea legislativă – prin adoptarea de acte normative de către puterea legislativă a statului;

- calea parteneriatului social – prin adoptarea reglementărilor de către partenerii sociali și care îmbracă forma unor convenții sau contracte colective de muncă, regulamente interne ale unităților, coduri de bune practici etc.

Aceste viziuni diferite ale reglementării și controlului problemei violenței la locul de muncă constituie reflexul [11]:

- diferențelor de percepții și interpretări ale violenței la locul de muncă ca urmare a diferitelor influențe culturale;

- opțiunilor disponibile pentru a reglementa pericolul crescând al violenței la locul de muncă, cu titlu de exemplu, utilizarea reglementărilor existente sau elaborarea unor noi instrumente legale;

- diferitelor strategii privind tipul instrumentelor care urmează a fi utilizate: viziune progresivă și flexibilă a utilizării instrumentelor nonlegislative sau viziunea pur legislativă.

Apariția violenței psihice la locul de muncă este influențată de mai mulți factori de diferită natură, cum ar fi: factorii individuali, factorii situaționali și factorii organizaționali.

Factorii individuali pot influența incidența și procesul violenței la locul de muncă și se pot aplica atât autorului hărțuirii, cât și victimei violenței/hărțuirii. Prin factori individuali înțelegem [12]:

a) variabilele sociodemografice (sexul, vârsta, nivelul de educație, starea civilă);

b) tipurile, stilurile și trăsăturile personalității;

c) comportamentele specifice;

d) caracteristicile specifice ale relației dintre individ și locul de muncă (durata contractului, nivelul de experiență și de formare).

Studiile de specialitate au stabilit că hărțuitorii prezintă următoarele trăsături de personalitate: invidie, gelozie, concurență, extrovertit, lipsă de autocritică a propriului comportament, dictator etc. Iar victimele hărțuirii morale prezintă următoarele trăsături: stimă și respect față de sine scăzut, nivel ridicat de anxietate, introvertit, conștiincios, supus etc.

Factorii situaționali pot fi: relațiile tensionate dintre colegi, între șefi și subalterni; lipsa comunicării dintre colegi; izolarea fizică sau socială a salariaților, de exemplu, atunci când unui salariat i se acordă un birou într-un loc izolat din sediul întreprinderii, creându-se impresia că este „uitat de lume”, unde nimeni nu vine să-i ceară sfatul sau părerea etc.

Munca în echipă, de asemenea, își poate lăsa amprenta asupra potențialelor acte de hărțuire morală între salariați. Deși munca în echipă poate fi extrem de benefică pentru angajați și organizație, munca în echipă obligatorie poate fi considerată un antecedent potențial de hărțuire, un teren fertil pentru dezvoltarea unor conflicte, mai ales atunci când este asociată cu o concurență între echipe care își dispută recompense limitate. [13]

Factorii organizaționali caracterizează mediul de muncă din cadrul unei întreprinderi. De exemplu, un mediu de muncă în condiții de zgomot excesiv, călduros sau rece, supraaglomerat poate influența atitudinea salariaților față de muncă și față de colegi, determinând salariații să fie mai irascibili și mai ostili în raport cu colegii de muncă.

De asemenea, stilul de conducere din cadrul unei întreprinderi poate favoriza sau minimaliza existența violenței psihice la locul de muncă. Un stil de conducere permissiv permite salariaților de a-și exprima mai liber trăirile, sentimentele, dar și viciile, inclusiv cele ce țin de hărțuirea morală a colegilor de muncă sau a subalternilor. În schimb, un stil de conducere autoritar impune și asigură o disciplină de muncă mai bună, respectiv reducerea factorilor care pot influența apariția violenței psihice la locul de muncă.

De asemenea, schimbările la nivel organizatoric din cadrul unei unități pot favoriza apariția violenței psihice a salariaților la locul de muncă. Un studiu național irlandez, care a analizat impactul schimbărilor tehnologice și al schimbărilor de proprietate, a putut demonstra că, în ambele cazuri, riscul de hărțuire a fost semnificativ mai mare în organizațiile în care schimbarea a avut loc. [14] Respectiv cariera lucrătorului poate influența atitudinea sa față de muncă și față de colegii de muncă sau subalterni. Un salariat care are o incertitudine în ceea ce privește cariera sa în cadrul unei organizații care este supusă reorganizării îl poate face pe acesta să fie mai irascibil în relații cu colectivul de muncă.

Este evident faptul că violența psihică la locul de muncă trebuie combătută și sancționată. Codul contravențional [15] al Republicii Moldova prevede în art. 542, alin. (2): hărțuirea, adică manifestarea de către angajator a oricărui comportament, bazat pe criteriu de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dezabilitate, opinie, apartenență politică sau pe orice alt criteriu, care duce la crearea unui cadru intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator la locul de muncă se sancționează cu amendă de la 130 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 250 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.

Un rol important în combaterea fenomenului negativ de violență psihică la locul de muncă îl are prevenția, fiind necesare adoptarea și implementarea în practică a mecanismelor sigure și eficiente de evitare a violenței psihice la locul de muncă cum sunt:

- reglementările legislative și nonlegislative (parteneriat social);

- programele educaționale pentru manageri;

- campaniile publice de mediatizare a combaterii violenței psihice la locul de muncă;

- crearea unei culturi organizaționale care se bazează pe principiul respectului demnității în muncă a salariaților etc.

În ceea ce ne privește, având în vedere amploarea fenomenului violenței psihice la locul de muncă, apreciem că se impune reglementarea pe cale legislativă a sănătății psihice a lucrătorilor, deoarece nu doar sănătatea fizică este importantă pentru lucrători, ci și sănătatea lor psihică.

BIBLIOGRAFIE

1. <http://dexonline.ro/definitie/mobbing>, accesat: 15.02.2013.
2. Leymann, H. (1996). The content and development of mobbing at work, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 5(2), p. 165 -184.
3. Einarsen, S. (1999). The nature and causes of bullying, *International Journal of Manpower*, 209(1/2), p. 16 – 27.

4. Carta Socială Europeană (revizuită) din 03.05.1996, Ratificată prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001 (în vigoare pentru Republica Moldova din 01.01.2002, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 2006, vol. 38, p.175).

5. Directiva nr. 89/391/CEE din 12.06.1989 privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 183 din 29.06.1989, accesat site: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0391:20081211:RO:PDF> la 12.12.12.

6. Directiva nr. 2006/54/CE din 5 iulie 2006 privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și a egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 204/23 din 26.07.2006, p. 262-275; 05/ vol. 8, accesat site: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:08:32006L0054:RO:PDF> la 12.12.12.

7. Directiva 2000/78/CEE din 27.11.2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 303 din 02.12.2000, p. 0016-0022, accesat site: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:es:HTML> la 12.12.12.

8. Codul muncii adoptat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

9. Tatiana Macovei, Interzicerea hărțuirii morale a femeilor la locul de muncă, „Revista Națională de Drept”, nr. 2, 2013, p. 48-52.

10. Legea Republicii Moldova nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.103/355 din 29.05.2012.

11. Di Martino, V., National Guidelines for the Prevention of Stress and Violence at the Workplace, gouvernement malaisien, Kuala Lumpur; Di Martino, V., Framework Guidelines on Workplace Violence in the Health Sector, ILO/ICN/WHO/PSI, Genève.

12. <http://www.costelgilca.ro/stiri/document/4716/violenta-psihica-la-locul-de-munca.html> (accesat: 01.05.2013).

13. <http://www.costelgilca.ro/stiri/document/4716/violenta-psihica-la-locul-de-munca.html> (accesat: 01.05.2013).

14. <http://www.costelgilca.ro/stiri/document/4716/violenta-psihica-la-locul-de-munca.html> (accesat: 01.05.2013).

15. Codul contravențional al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 218 din 24.10.2008, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 31.05.2009.

ROLUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN EDIFICAREA REFORMĂRII POLITICILOR DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

Ludmila PROCA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The primary objective of reforming the social assistance system is to reduce poverty through the provision of social services.

At present, social services, which represent one out of the multitude and diversity of public services, are activities of public authorities and other social partners aimed to meet a general interest of the community.

Particular emphasis has been laid on the functions and role of local public authorities as social services providers, as well as some modern social services administered by these authorities.

Prin adoptarea la 28.05.1999 a Strategiei de reformă a sistemului de asistență socială [1] Parlamentul Republicii Moldova a prevăzut noi principii de organizare și acordare a asistenței sociale, printre care și reformarea cadrului administrativ organizatoric al sistemului de asistență socială. În Strategie se stipulează că asistența socială urmează să fie promovată ca o politică socială a statului și administrată de un organ central de specialitate al acestuia (minister, departament), iar în plan teritorial - de serviciile sale descentralizate și de autoritățile administrației publice locale, în cooperare cu alte organizații și asociații neguvernamentale de caritate, religioase, cu fundații și cu persoane particulare. [2]

Odată cu adoptarea Legii asistenței sociale [3] și Hotărârii cu privire la eficientizarea sistemului de asistență socială, [4] evoluția sistemului de asistență socială moldovenesc trece într-o nouă etapă, când accentul se pune nu numai pe depășirea stării de dependență socială sau pe înlăturarea stării de dificultate a persoanelor sau a familiilor și în

asigurarea integrării lor sociale, cu respectarea principiului autonomiei, dar și pe reintegrarea socială a persoanei sau a familiei cu statut social lezat spre restabilirea și îmbunătățirea relațiilor acestora în societate.

Prin art.12 din Legea asistenței sociale este evidențiat rolul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei în organizarea asistenței sociale la nivel central, iar prin art.13 este prevăzută competența autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea în organizarea structurii teritoriale de asistență socială, care, în comun cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și în colaborare cu reprezentanții societății civile, realizează politica de asistență socială și asigură aplicarea legislației la nivel teritorial.

Structura teritorială de asistență socială, de comun acord cu autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi, angajează personalul din sistemul de asistență socială, conform art. 15, alin. (1), pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației aflate în dificultate din unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Obiectivul primordial al reformării sistemului de asistență socială este diminuarea sărăciei prin **crearea și consolidarea serviciilor sociale** la toate nivelurile administrative, care au drept scop de a oferi sprijin persoanelor pe termen scurt sau lung, pentru a satisface nevoile lor sociale, a reduce excluziunea socială și a îmbunătăți calitatea vieții. [5]

Actualmente, serviciile sociale reprezintă unul din multitudinea și diversitatea serviciilor publice, care sunt activități ale autorităților administrației publice și ale altor parteneri sociali în vederea satisfacerii unui interes general, al comunității. [6]

Prin adoptarea Legii cu privire la serviciile sociale, [7] care a intrat în vigoare la 3.03.2011, se reglementează atât tipurile de servicii sociale (primare, specializate și cu specializare înaltă), cât și organele abilitate de prestarea lor.

Serviciile sociale primare (comunitare) sunt serviciile care se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate, care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială, dar care pot soluționa problema la etapa incipientă, cu menținerea beneficiarului în familie și comunitate.

Serviciile sociale specializate sunt serviciile care implică antrenarea specialiștilor și au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia.

Serviciile sociale cu specializare înaltă sunt serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe ce pot include orice combinație de servicii sociale specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24/24 ore).

Organele abilitate în prestarea serviciilor sociale pot fi persoane fizice sau persoane juridice publice ori private.

Prestatorii publici de servicii sociale sunt: instituțiile de asistență socială create și gestionate de autoritățile administrației publice centrale; autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea; autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi.

Prestatorii privați de servicii sociale sunt: asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația – toate cu domeniul de activitate în sfera socială. Prestatorii de servicii sociale pot organiza și oferi servicii sociale dacă sunt acreditați în condițiile Legii. [8]

Actualmente, **Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei reprezintă autoritatea administrației publice centrale** [9] de specialitate pentru realizarea politicilor de asistență socială și exercită rolul principal în procesul de asigurare a serviciilor sociale la nivel național, și anume: elaborează și promovează politicile în domeniul de asistență socială, inclusiv al serviciilor sociale; elaborează acte normative privind organizarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului integrat de servicii sociale; reglementează și organizează sistemul de inspecție al serviciilor sociale; consultă și susține autoritățile administrației publice locale privind planificarea, organizarea și prestarea serviciilor sociale; organizează și gestionează instituții de asistență socială prestatoare de servicii cu specializare înaltă în cazul în care astfel de instituții nu pot fi organizate și gestionate de autoritățile administrației publice locale.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea [10] asigură dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale în conformitate cu competențele stabilite prin lege, în funcție de necesitățile identificate ale populației din teritoriul administrat, fie autonom, fie în comun cu alte autorități ale administrației publice locale, precum și în colaborare cu agenții economici, patronatele, sindicatele din teritoriu și cu asociațiile obștești din țară și din străinătate.

Funcțiile de prestare a serviciilor sociale în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul al doilea se pun pe seama **structurilor teritoriale de asistență socială**, acestea având responsabilitatea directă privind diversificarea și prestarea serviciilor sociale orientate prioritar la menținerea beneficiarului în familia și comunitatea de unde provine. În exercitarea funcțiilor lor, structurile teritoriale de asistență socială beneficiază necondiționat, după caz, de susținerea poliției, instituțiilor publice din domeniul educației, sănătății și din alte domenii. În scop de prestare a serviciilor sociale, autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, în teritoriul administrat, își asumă următoarele responsabilități: informează populația și acordă consultații cu privire la serviciile sociale și la drepturile persoanei la aceste servicii; analizează necesitățile comunității cu privire la serviciile sociale; planifică tipurile de servicii sociale și identifică mijloacele financiare pentru prestarea acestora în funcție de necesitățile stabilite; monitorizează procesul

de prestare a serviciilor sociale și organizează evaluarea calității acestor servicii acordate de prestatorii de servicii, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare, în teritoriul administrat; prezintă Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei informațiile acumulate în urma monitorizării și evaluării locale a serviciilor sociale acordate, în forma și perioadele stabilite.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi [11] contribuie la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale în teritoriul administrat și aprobă, în conformitate cu legislația, resursele financiare necesare. Activitatea nemijlocită de prestare a serviciilor sociale este realizată de unitatea de asistență socială prin intermediul asistenților sociali și al lucrătorilor sociali, selectați și angajați în conformitate cu legislația, în conlucrare și colaborare cu alte servicii existente la nivel de comunitate. Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, în vederea prestării serviciilor sociale în teritoriul administrat, exercită următoarele atribuții: informează populația și acordă consultații cu privire la serviciile sociale și la drepturile persoanei la aceste servicii; analizează necesitățile comunității cu privire la serviciile sociale; participă la selectarea și angajarea asistenților sociali, lucrătorilor sociali; planifică tipurile de servicii sociale conform necesităților populației din teritoriul administrat și resursele necesare pentru prestarea acestora; susțin asociațiile obștești de utilitate publică ce activează în teritoriul administrat în sfera serviciilor sociale; oferă structurii teritoriale de asistență socială informația colectată în urma monitorizării și evaluării serviciilor sociale acordate, în forma și în perioadele stabilite.

Republica Moldova este angajată plenar în procesul de racordare la valorile și standardele europene. Reforma în domeniul serviciilor sociale este una dintre cele mai importante. În acest sens, prin Hotărârea Guvernului nr. 1512 din 31 decembrie 2008 a fost aprobat Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008 – 2012, [12] conform căruia s-au extins serviciile sociale comunitare și specializate și s-a îmbunătățit eficacitatea serviciilor sociale cu specializare înaltă prin consolidarea, integrarea și orientarea lor spre grupurile de persoane în dificultate.

Astfel, **serviciile sociale primare** au devenit primul punct de contact pentru beneficiarii sistemului de asistență socială. La nivel comunitar s-au extins serviciile sociale: îngrijirea la domiciliu, cantinele de ajutor social, sprijinul asistenților sociali comunitari, sprijinul financiar din fondul de susținere socială a populației, serviciile centrelor comunitare. [13]

Actualmente, sunt în proces continuu crearea și dezvoltarea serviciilor sociale comunitare alternative serviciilor sociale rezidențiale. Serviciile centrelor comunitare sunt în responsabilitatea asistenților sociali comunitari. Aceste servicii includ: consilierea, informarea, managementul de caz. Ele se bazează pe evaluarea inițială și complexă a beneficiarului și nevoilor sale individuale.

Cel mai solicitat serviciu comunitar în ultimii ani este acordarea ajutorului material de la Fondul republican și fondurile locale de susținere socială a populației. Acest ajutor se acordă, de regulă, o singură dată în an și este orientat spre satisfacerea necesităților celor mai nevoiașe persoane.

Serviciile sociale specializate deserveșc un număr redus de persoane ale căror nevoi nu pot fi soluționate la nivel de comunitate. Se presupune că numărul persoanelor care au nevoie de servicii sociale specializate este mult mai mic decât numărul celor care beneficiază de servicii sociale primare. Acestea includ: servicii specializate de îngrijire de zi, centre de plasament temporar, suport pentru familiile substitutive, suport pentru reintegrarea copiilor în familii din îngrijirea rezidențială. [14]

Centrele specializate de zi au început să se dezvolte, mai ales, în ultimii ani. Serviciile sociale specializate prestate în cadrul lor pot include asistență medicală și psihologică. Actualmente, există centre de îngrijire de zi pentru adulți și persoane cu dizabilități, centre pentru familii cu copii cu dizabilități, centre de zi pentru familii cu copii în situații de risc. Adesea, aceste centre combină îngrijirea specializată cu activități de îngrijire primară.

Centrele de plasament temporar sunt create, de regulă, de societatea civilă și cu suportul organizațiilor internaționale. Sunt centre pentru adulți, inclusiv cu dizabilități, centre pentru copii cu dizabilități, precum și centre pentru persoanele fără adăpost. Protecția specializată pentru copiii în dificultate este asigurată, în mare parte, prin intermediul **serviciilor de substituie a familiei**: copii aflați sub tutelă; adopția națională și adopția internațională; case de copii de tip familial; asistență parentală profesionistă.

Prestarea acestor servicii previne instituționalizarea copiilor, care urmărește reducerea numărului de copii plasați în instituțiile rezidențiale.

Servicii sociale cu specializare înaltă. [15] Serviciile de îngrijire rezidențială continuă să fie unul dintre cele mai solicitate servicii cu specializare înaltă, datorită accesului limitat la alte tipuri de servicii sociale.

Îngrijirea rezidențială (24/24 ore) ar trebui să fie prestată numai unui număr foarte restrâns de persoane, care se confruntă cu probleme extrem de grave. Mulți dintre beneficiarii serviciilor rezidențiale nu au nevoie de un astfel de nivel intensiv de asistență, folosind aceste servicii în lipsa alternativelor.

Serviciile rezidențiale implică costuri mari, ele constituie adesea o strategie de supraveghere contra sărăciei, indice alarmant pentru Republica Moldova. [16] Instituțiile rezidențiale sunt gestionate de autoritățile centrale sau de autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea (raion).

E de menționat, că aceste trei niveluri de servicii nu corespund exact nivelurilor administrative din Republica Moldova. [17] Primăria administrează unele servicii sociale comunitare, autoritățile centrale administrează majoritatea serviciilor sociale cu specializare înaltă, iar restul serviciilor sociale sunt administrate de raion, ceea ce constituie o parte din serviciile comunitare, majoritatea serviciilor specializate și unele servicii cu specializare înaltă.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind Strategia de reformă a sistemului de asistență socială nr. 416-XIV din 28.05.1999 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78-79 din 22.07.1999.
2. Ibidem (noțiuni introductive).
3. Legea asistentei sociale nr. 547 din 25 decembrie 2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 12.03.2004.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la eficientizarea sistemului de asistență socială nr.1117 din 27.10.2005. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 151-153, 2005.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1512 din 31.12.2008 „Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008 – 2012” // Publicat : 20.01.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-9.
6. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice .Chișinău: TISH, 1999, 64 p .
7. Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.155-158 din 3.09 2010, art.541. Data intrării în vigoare 3.03.2011.
8. Legea privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale, nr. 129 din 08 iunie 2012 // Publicat 31.08.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 181-184. Data intrării în vigoare: 31.01.2013.
9. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale (art. 8). Publicat: 03.09.2010 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158.
10. Ibidem, art.9.
11. Ibidem, art. 10.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1512 din 31.12. 2008 referitor la Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008 – 2012 // Publicat 20.01.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-9.
13. <http://mpsfc.gov.md/md/rapoarte>
14. http://mpsfc.gov.md/file/2013/rapoarte/Raport_implement_Strategie_%20FINA_L_2012.pdf
15. http://mpsfc.gov.md/file/2013/rapoarte/Raport_implement_Strategie_%20FINA_L_2012.pdf
16. Nicolae Romandăș, Ludmila Proca, Ina Odinokaia-Negură, Dreptul protecției sociale, Chișinău 2011, 382 p.
17. <http://mpsfc.gov.md/md/politici/strategii>

PRINCIPIILE ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎNTR-UN STAT DE DREPT

Irina IACUB,
doctor în drept, lector universitar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SOMMAIRE

Dans cet article, nous présentent quelques réflexions sur les principes de l'administration publique afin d'identifier ceux qui ont besoin d'être consacré au niveau législatif et mis en pratique dans le contexte de la réformation et la modernisation de l'administration publique en République de Moldova.

Mots-clés: *les principes de l'administration publique, principe de l'efficacité, principe de l'équité, la permanence, l'adaptation à la nécessité sociale, principe de la proportionnalité, principe du motivation.*

În arealul științific autohton se susține că în drept principiile au trei niveluri de generalizare: *principii ale dreptului* (înțelese ca principii fundamentale aplicabile întregului sistem de drept); *principii ale ramurilor de drept* și *principii aplicabile anumitor instituții juridice*. [7, p. 24]

Vorbind nemijlocit de dreptul administrativ, vom preciza că în literatura de specialitate nu poate fi atestată o viziune unică referitoare la principiile acestea și clasificarea lor. Mai mult, unii cercetători nici nu vorbesc de existența principiilor de drept administrativ, ci doar de „principii de organizare și funcționare a organelor puterii executive”, [15, p. 49] „principii ale puterii executive”, [13, p. 16] „principii ale administrației publice” [1, p. 29; 7, p. 20] sau „principii de funcționare a serviciilor publice”. [8, p. 54]

Încercări de a identifica principiile dreptului administrativ atestăm la unii cercetători ruși. Astfel, A. B. Agapov înțelege prin principii ale dreptului administrativ „ideile de bază care fundamentează menirea acestei ramuri de drept”, precizând că acestea sunt strâns legate de funcțiile administrației. La categoria acestora domnia sa atribuie principiile consacrate la nivel constituțional: principiul suveranității, principiul unității sistemului puterii executive și principiul federalizării. [10, p. 42]

Pronunțându-se în acest context, cercetătorii I. M. Kozlov și L. L. Popov consideră principiile dreptului administrativ ca fiind principii ale reglementării juridico-administrative, din categoria cărora fac parte: principiul priorității drepturilor și a intereselor persoanei în viața societății, principiul separației puterii, principiul federalismului, principiul legalității, principiul transparenței, principiul responsabilității. [11, p. 39-41]

Într-o altă viziune, se atrage atenția asupra faptului că este incorectă și inacceptabilă identificarea principiilor dreptului administrativ cu principiile administrației publice. [16, p. 204; 14, p. 76] Aceasta deoarece administrarea este prin esență sa un regulator social, dispunând în această calitate de principii proprii, care, respectiv, necesită a fi consacrate legislativ. Astfel, se consideră că principiile administrării se transformă în principii juridice și devin, ca rezultat, principii de drept administrativ. În același timp, nu e exclus ca și dreptul administrativ să propună principii de drept care să devină principii ale administrației. [16, p. 205]

De aici, principiul dreptului administrativ nu poate coincide după volum cu principiul administrației publice, deoarece acesta ține de realitatea juridică, exprimă interesele celei mai stabile părți a reglementării juridice, cea de stabilire a obiectivelor de lungă durată. De aceea, principiile dreptului administrativ reflectă legitățile obiective ale administrației publice, constituie mijloace de intermediere juridică și de consacrare normativă a principiilor administrației publice, care au o mai mare valoare în calitatea lor de regulatori. Acestea, de asemenea, servesc ca mijloc juridic de reformare a puterii executive. [16, p. 205-206]

Respectiv, ca principii juridice ale administrației publice, autorul M. P. Petrov recunoaște a fi următoarele: principiul democratismului, responsabilității, administrării eficiente, separației puterilor, unității puterii executive, principiul federalismului și umanismului. În calitate de principii ale dreptului administrativ, sunt menționate: principiul legalității, egalității, priorității intereselor publice, principiul recunoașterii drepturilor și libertăților cetățeanului. [16, p. 209]

Un alt moment asupra căruia stăruie autorul citat ține de clasificarea principiilor administrației publice în: *principii juridice* și *alte principii*. Totodată, grupează principiile dreptului administrativ în trei categorii: *principii generale ale dreptului administrativ*, *principii juridice ale administrației publice* și *principii procesuale ale dreptului administrativ* (toate trei grupe de principii fiind divizate, la rândul lor, în principii de *nivelul întâi* – principii constituționale, și principii de *nivelul doi*). [16, p. 206]

Dincolo de aceste clarificări conceptuale, considerăm că prezintă importanță nemijlocit expunerea principiilor proprii administrației publice. Pentru aceasta sunt desigur relevante clasificările cu care se operează în literatura de specialitate.

Astfel, M. Orlov și Șt. Belecciu clasifică principiile administrației publice în următoarele categorii: *principii materiale* (legalitatea, egalitatea în fața legii, respectarea scopului și a obiectivelor trasate de lege, proporționalitatea, principiul obiectivității, imparțialitatea, buna-credință, transparența, favorizarea persoanei private) și *principii procesuale* (obligativitatea de a accepta demersurile persoanei private și de a soluționa în modul cel mai potrivit, dreptul de a fi ajutat și asistat, promptitudinea (rapiditatea) în executare, dreptul de a fi auzit, obligativitatea autorității administrative de a informa persoanele interesate despre procedura administrativă și dreptul lor de a fi ascultate sau auzite, principiul procedurii colective, accesul la informație, obligativitatea deciziei). În același timp, autorii citați mai disting un grup de *principii generale*, din care fac parte: principiul suveranității poporului, separației și colaborării puterii, principiul supremației Constituției sau al legalității, principiul democrației, principiul colegialității, principiul publicității și transparenței, principiul priorității și garantării drepturilor persoanei. [7, p. 20-42]

La rândul său, prof. V. Guțuleac identifică două categorii mari de principii ale puterii executive: *generale* (social-juridice) și *organizaționale*. La prima categorie atribuie: principiul suveranității, legalității, separației puterilor, democratismului, transparenței, principiul priorității și garantării drepturilor omului, principiul îmbinării centralizării cu descentralizarea.

Principiile organizaționale le divizează, de asemenea, în două categorii: 1) principiul ramural, teritorial, liniar, funcțional și principiul dublei subordonări; 2) principiul repartizării raționale a competențelor între diferiți subiecți ai puterii executive, principiul răspunderii subiecților puterii executive pentru rezultatul final al activității de administrare, principiul îmbinării raționale a conducerii unipersonale și colegiale. [13, p. 16-18]

O serie de cercetători administrativiști își expun principiile administrației publice fără a realiza vreo oarecare cla-

sificare. Astfel, dna D. Apostol-Tofan, bazându-se pe realitățile integrării europene, atestă existența unor principii comune aplicabile administrației publice în țările Uniunii Europene, și anume: [1, p. 29-48]

- *principiul legalității* (care constă în necesitatea ca întreaga activitate a autorităților administrației publice să se desfășoare pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se, în principal, punerea lor în aplicare);

- *principiul proporționalității* (care presupune că acțiunea administrativă să decurgă proporțional cu obiectivul urmărit);

- *principiul transparenței* (care implică transparența gestiunii publice și participarea cetățenilor la luarea deciziilor);

- *principiul motivării* (impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres și implicit, elementele de drept și de fapt care determină soluția adoptată).

În viziunea cercetătorilor autohtoni, aceste principii sunt apreciate ca fiind principii ale reformei administrației publice, la concret, principii către care se tinde prin reforma administrației din Republica Moldova. [2, p. 69]

Un alt șir de principii pot fi atestate la cercetătoarea A. Vasile, care susține că tuturor serviciilor publice, indiferent că sunt prestate de stat, de colectivitățile locale, de agenții privați sau de organismele neguvernamentale le sunt comune trei principii: *principiul continuității*, *principiul egalității* și *principiul adaptabilității serviciilor publice*. [8, p. 54] Ne vom reține asupra acestora pentru a le expune esența și importanța.

Principiul continuității serviciilor publice, teoretic, este cel mai important principiu al serviciului public, care decurge din permanența statului, precum și din necesitatea asigurării nevoilor de interes general fără întreruperi.

Prin definiție, serviciul public răspunde unor nevoi de interes general, iar satisfacerea interesului general nu poate fi discontinuă, întreruperea putând cauza tulburări în viața colectivității. Ca urmare, este de neconceput ca serviciul să funcționeze cu întreruperi, el trebuind să funcționeze cu orice preț. În Franța acestui principiu i s-a dat o valoare constituțională, el fiind aplicat și de către instanța de judecată.

Principiul continuității serviciilor publice are în practică mai multe consecințe: [8, p. 56-57]

a) Mult timp acest principiu a justificat interdicția dreptului la grevă în funcția publică și justifică existența situațiilor care restrânge sau chiar suprimă dreptul la grevă pentru anumiți agenți a căror activitate este vitală pentru țară. În anumite sectoare de activitate se urmărește asigurarea unui serviciu minimal și în caz de grevă. Considerăm relevante în acest sens dispozițiile art. 21, alin. (2) din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, [4] în care este stipulat: „Funcționarilor publici le este interzis să participe la grevele care dereglează funcționarea autorității publice de a cărei activitate depinde asigurarea societății cu bunuri și servicii de importanță vitală”.

b) Cu ajutorul acestui principiu se poate explica de ce un guvern demisionar sau, în general, o autoritate administrativă, al cărei mandat expiră, continuă să se ocupe de afacerile curente (de ex., art. 103, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova stabilește: „Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament sau al demisiei prim-ministrului, îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern”.

Principiul continuității impune autorităților publice să asigure funcționarea regulată a serviciilor publice. Statul, în caz de refuz sau neglijență din partea agenților obligați, poate să presteze anumite servicii publice sau chiar să se substituie acestora pentru a asigura prestarea neîntreruptă a serviciilor publice.

Desigur, principiul continuității nu trebuie absolutizat considerând că serviciul public odată înființat este veșnic. Dacă interesul public nu mai justifică un asemenea serviciu public, el poate fi desființat.

Principiul egalității tuturor în fața serviciului public reprezintă o adaptare în domeniul serviciilor publice a principiului general de egalitate a cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.

Egalitatea în drepturi a cetățenilor este un principiu constituțional (art. 16, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova) potrivit căruia toți cetățenii, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială se pot folosi în mod egal de toate drepturile prevăzute de constituție și legi, pot participa în egală măsură la viața politică, economică, socială și culturală fără privilegii și fără discriminări, sunt tratați în mod egal de către autoritățile publice, precum și de către ceilalți cetățeni. [6, p. 212]

În viziunea autorilor Comentariului Constituției Republicii Moldova, ideea principală aplicabilă acestui principiu constituțional este că, indiferent de autoritatea căreia se adresează cetățeanul și de calitatea (personalitatea) lui, tratamentul aplicat de către autoritățile publice, prin intermediul reprezentanților (persoanelor cu funcții de răspundere), este același, pornind de la condiții și posibilități egale. Principiul egalității este opozabil tuturor deținătorilor puterii publice, tuturor autorităților publice, iar beneficiari ai acestui principiu, în virtutea art. 16, art. 19, alin. (1) și art. 41, alin. (2) din Constituție, sunt cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini, apatrizii și persoanele juridice (ca grupuri de persoane fizice). [3, p. 87]

În plan practic, principiul egalității explică ocuparea posturilor și a funcțiilor publice prin concurs, precum și organizarea licitațiilor pentru a pune în concurență pe toți cei îndreptățiți. În același timp, trebuie precizat că principiul egalității nu înseamnă o egalitate absolută și abstractă, ci mai degrabă absența discriminării, situațiile identice trebuie tratate în aceeași manieră, iar situațiile diferite justifică tratamentul diferit. [8, p. 61]

Principiul adaptabilității. Prin esența lor serviciile publice sunt supuse legii progresului, adică prestațiile către be-

neficiari trebuie să crească neîncetat atât cantitativ, cât și calitativ. Pentru a funcționa satisfăcător, serviciul public trebuie să urmărească nevoile publicului; mai mult, potrivit acestui principiu administrația are obligația de a îmbunătăți continuu prestarea serviciului public.

Un aspect important al principiului în cauză, ce se impune tot mai mult în ultima vreme, constă în necesitatea adaptării serviciilor publice la regulile dreptului comunitar care acordă o deosebită importanță creșterii concurenței și reducerii monopolului statului în serviciile publice. [8, p. 62]

În acest context reformativ, considerăm că s-a atras atenție și la principiile administrației publice. Exemplificativă, în acest sens, este consacrarea în art. 5 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* a principiilor fundamentale ale serviciului public, precum: principiile legalității, profesionalismului, transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității și loialității.

În același timp, merită enunțate și principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, clasificate în legea organică în două categorii [5]:

1) organizaționale: a) ierarhie instituțională; b) delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcții de implementare a acestora; c) atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; d) desconcentrarea serviciilor publice; e) simplitate și claritate a structurii instituționale;

2) de funcționare: a) legalitate; b) eficacitate în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; c) gestionare în mod economic a proprietății publice și utilizare eficientă a fondurilor publice alocate; d) planificare strategică; e) colaborare interinstituțională; f) asigurare a controlului financiar public intern; g) responsabilitate pentru activitate; h) raționalizare și promptitudine a procedurilor și activităților administrative; i) deservire eficientă a cetățenilor; j) asigurare a accesului la informație, a publicării datelor guvernamentale cu caracter public și a transparenței în procesul decizional.

Din câte se poate observa, legislația a consacrat un număr impunător de principii de natură să ghideze activitatea administrației publice. Cu toate acestea, însă constatăm lipsa unor valoroase principii în materie cum sunt: *principiul proporționalității, principiul motivării, principiul continuității, principiul egalității, principiul subsidiarității, principiul participării cetățenilor la administrarea treburilor publice* (care derivă din principiul constituțional al suveranității și servește ca un mijloc de realizare practică a acestuia, [12, p. 27-31]) *principiul răspunderii funcționarilor publici, principiul colegialității* etc. Mai mult, este destul de evidentă lipsa acestor principii în activitatea autorităților administrației publice locale (pentru consacrarea cărora deja se pronunță unii cercetători. [9, p. 197-202])

Din acest punct de vedere, considerăm că optimizarea și democratizarea administrației publice din Republica Moldova trebuie să continue, pentru a se asigura atât reglementarea juridică corespunzătoare și a acestor principii, cât și respectarea lor în activitatea practică a administrației publice, pentru a răspunde astfel unora dintre cele mai valoroase exigențe ale unui stat de drept. În vederea atingerii acestui scop major, este indispensabil efortul substanțial al comunității științifice din țară.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol Tofan D. *Instituții administrative europene*. București: C.H. Beck, 2006, 244 p.
2. Babin O. *Principiile reformei administrației publice*. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunic. științifice, 27-28 oct. 2007. (Caiet Științific 2/2007). Ch.: S.n., 2008 (Tipogr. „Elena-VI” SRL), p. 69-74.
3. *Constituția Republicii Moldova: comentariu* / coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress”), 576 p.
4. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
5. *Legea privind administrația publică centrală de specialitate*, nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164 din 03.08.2012.
6. Muraru I. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a VI-a, revăzută și adăugită. Vol. I, București: Actami, 1995.
7. Orlov M., Belecciu Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: „Elena-VI”, 2005, 270p.
8. Vasile A. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. București: All Beck, 2003, 232 p.
9. Tincu V. *Principiile de organizare și funcționare a serviciilor publice*. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunic. științifice, 27-28 oct. 2007. (Caiet Științific 2/2007). Ch.: S.n., 2008 (Tipogr. „Elena-VI” SRL), p. 197-202.
10. Агапов А. Б. *Административное право: учебник*. Москва: «Дашко и К», 2004, 932 p.
11. *Административное право: учебник*. Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. Москва: Юристъ, 2001, 728 p.
12. Гончаров В. В. *Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти*. В: Юристъ-Правоведъ, 2007, №4, p. 27-31.
13. Гуцуляк В. И. *Административное право Республики Молдова: учебник для юридических вузов и факультетов*. Chișinău: „Elena – VI”, 2007, 464 p.

14. Кназев С. Д. *Современные принципы административного права России: понятие, значение, виды*. В: „Правовая политика и правовая жизнь”, 2003, №2. р. 74-87.

15. Овсянко Д. М. *Административное право: учебное пособие*. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2002, 468 р.

16. Петров М.П. *О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права*. В: Вестник ВГУ, 2009, №1, р. 202-209.

REFLECȚII PRIVIND CERINȚELE INSPECTORULUI MUNCII LA EFECTUAREA CONTROLULUI ÎN CADRUL UNITĂȚII

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
magistru în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Labour Inspection undertake various actions aimed at ensuring the enforcement of labor law, health and safety at work. Labor inspector will have to manage new features and tasks, new control methods and new personal skills to promote the overall goal of prevention. Also labor inspectors play an important role in creating the culture of prevention and strengthening social dialogue at the unit level.

Aspirând spre realizarea obiectivelor ce-i revin, Inspecția Muncii întreprinde diverse acțiuni orientate spre asigurarea aplicării legislației muncii, securității și sănătății în muncă. Printre acestea se regăsesc vizitele de control, monitorizarea muncii copilului, campaniile, prevenirea, sancționarea și combaterea ilegalităților, examinarea petițiilor și sesizărilor, înregistrarea contractelor colective de muncă, cercetarea accidentelor de muncă, acțiunile și măsurile de consolidare a capacităților profesionale ale inspectorilor de muncă, informarea, consultarea și sensibilizarea. [1]

Legislația cu privire la condițiile și mediul de muncă ale salariaților este lipsită de sens dacă prevederile legale nu sunt respectate și implementate. O legislație bună a muncii nu poate exista fără o inspecție bună a muncii.

Puterea este dreptul de a acționa cu efect asupra altor persoane. În scopul desfășurării unei activități eficiente, inspectorii trebuie să dispună de 3 tipuri diferite de atribuții și calificări, dar care sunt în relație: puterea oficială (autorizarea); competența tehnică; calitățile personale. [2]

Puterea oficială reprezintă autorizarea oferită inspectorului prin virtutea actelor normative, condițiilor relațiilor oficiale și prin drepturile și obligațiile incluse în fișa de post.

Competența tehnică este o combinație de cunoștințe, abilități și experiență acumulată de inspector și include: cunoașterea extensivă a actelor normative, abilitatea de a oferi consultanță, cunoștințe tehnice în domenii specifice etc.

Calități personale constituie combinarea puterii oficiale și a competenței tehnice care sunt esențiale pentru eficacitatea controlului, inclusiv abilitatea de a comunica cu alte persoane, de a motiva și convinge, evita și soluționa situațiile de conflict etc.

Vizitele la locul de muncă sunt o parte esențială a inspecției. Anume la locurile de muncă are loc activitatea principală a inspectorilor, adică la locurile unde are loc munca: întreprinderi, locuri de desfășurare a muncii și officii. Deși aplicarea legii se bazează, în esență, pe vizitele la locul de muncă, aceste vizite nu sunt un scop în sine, ci, mai degrabă, mijloace prin care inspectoratele își pot realiza sarcina principală și asigura respectarea prevederilor legislației.

Scopul principal al vizitelor este de a determina prin observație pe teren, examinarea registrelor menținute de administrație la locul de muncă și prin convorbiri cu managerul și cu reprezentanții lucrătorilor, dacă se aplică sau nu legislația muncii și dacă nu, de a asigura aplicarea ei.

Dialogul dintre inspectorii, șefii de întreprinderi și lucrători sau reprezentanții acestora le permite inspectorilor:

- să învețe și să convingă;
- să indice căi de atingere a rezultatelor dorite;
- să arate pericolele pentru cazul dacă nu se întreprinde nimic în scurt timp;
- să ia o decizie informată privitor la acțiunile ce trebuie întreprinse.

O vizită de inspecție efectuată adecvat poate avea un impact ce depășește scopul imediat al aplicării și respectării legislației. Astfel, vizitele de inspecție bine executate pot avea un rol preventiv important în contextul mai larg al relațiilor dintre lucrători și patroni. Rezultă, că este necesară o pregătire adecvată pentru fiecare vizită și, totodată, vizita trebuie să fie efectuată conform unui set de proceduri standard.

Inspectorii trebuie să depună eforturi considerabile pentru a implica în vizita de inspecție reprezentanți ai sindicatelor și ai conducerii. Activitatea inspectoratelor de muncă trebuie planificată în mod adecvat dacă se dorește realizarea obiectivelor politicii și respectarea obligațiilor asumate prin lege. Planificarea înseamnă pregătirea pentru viitor. Ea presupune pregătirea pentru a acționa la un moment dat, astfel planificarea este opusul haosului și al crizei. Dacă sursele sunt insuficiente, prin intermediul unei planificări bune este posibilă stabilirea priorităților pentru cea mai eficientă utilizare a acestora. Este important ca fiecare să planifice - de la conducerea de vârf până la inspectorii individuali. Evident, că acest proces trebuie să fie bine coordonat.

În momentul în care prioritățile au fost stabilite, planurile de acțiune - formulate și programele detaliate de lucru - convenite, pot începe pregătirile pentru efectuarea vizitei de inspecție. Inspectorii trebuie să verifice dosarele și informațiile despre întreprinderea pe care urmează să o inspecteze referitor la:

- amplasarea întreprinderii și numele persoanei de contact;
- numărul total de lucrători, lucrători tineri, femei, bărbați, nivelul de calificare etc.;
- tipul procesului de muncă, produsele și serviciile finale;
- materiile prime și echipamentul utilizat, în special dacă sunt folosite substanțe chimice;
- încălcări anterioare ale legislației și acțiunile întreprinse;
- atitudinea generală a angajatorului de a respecta standardele de muncă existente;
- atitudinea generală a angajatorului față de inspectorat (ostilă, indiferentă, cooperantă);
- accidente de muncă și bolile din ultimii cinci ani, în special cele mortale;
- reclamațiile salariaților împotriva administrației și acțiunile întreprinse pentru a soluționa aceste reclamații;
- existența sindicatelor la întreprinderi și existența unui acord colectiv între sindicate și administrație.

Informația de bază care urmează a fi colectată pentru fiecare vizită de inspecție va depinde de tipul inspecției. Este necesar să se decidă dacă vizita urmează a fi anunțată, adică fixată din timp sau neanunțată, adică efectuarea prin surprindere. Decizia se va lua în funcție de tipul controlului care poate îmbunătăți protecția la locul de muncă.

Avantajele principale ale vizitei anunțate oferă întreprinderii timp pentru: a colecta informația pertinentă; a anunța conducerea și salariații asupra orei vizitei; a pregăti întrevederile în scopul facilitării vizitei inspectorului.

Dezavantajele unei vizite anunțate sunt că acestea oferă întreprinderii posibilitatea ca: să camufleze deficiențele; persoanele din conducere să lipsească intenționat; documentele să «lipsească» etc. Vizita neanunțată oferă inspectorului posibilitatea să observe condițiile curente și reale din întreprindere.

Vizita de inspecție cuprinde trei etape principale:

- contactele și formalitățile preliminare;
- inspecția la fața locului;
- întrevederea finală cu conducerea administrativă.

Contactul inițial dintre inspector și conducere poate fi efectuat prin intermediul unei întrevederi preliminare, în care inspectorul va descrie scopul vizitei, va informa succint despre baza juridică pentru efectuarea vizitei și va indica elementele specifice supuse inspecției și persoanele care urmează a fi intervievate. În cazul în care angajatorul refuză să coopereze sau este agresiv, inspectorul trebuie să se bazeze, în primul rând, pe o combinație între abilitățile sale tehnice și autoritatea personală. Aceasta înseamnă că inspectorul le va explica conducătorilor care sunt obligațiile pe care le au în calitate de subiect de drept conform legii, precum și avantajele care derivă din această vizită.

Înainte de începerea vizitei de inspecție, inspectorul trebuie să decidă dacă vrea să fie însoțit de un reprezentant al conducerii și/sau al lucrătorilor. Dacă va fi însoțit de un reprezentant al conducerii, inspectorul va putea obține imediat răspunsuri la majoritatea întrebărilor sale. În unele cazuri, va fi oportună vizita fără participarea reprezentantului conducerii, de exemplu, atunci când inspectorul vrea să pună întrebări lucrătorilor care ar putea ezita să răspundă.

După finalizarea formalităților cu conducerea, poate începe inspecția propriu-zisă. Nu există reguli prestabilite referitor la ordinea pe care trebuie să o respecte, aceasta depinde de tipul inspecției, obiectivele acesteia și informația obținută în timpul pregătirilor și a discuțiilor preliminare. Inspectorul, la preferință, poate mai întâi să verifice procesul de producție de la intrarea și depozitarea materiei prime până la etapa finală de producție. Ulterior, inspectorul poate decide examinarea documentelor și înregistrărilor salariale, aspecte ale termenelor și condițiilor de angajare, perioadele de odihnă, registrele de accidente etc.

Supravegherea standardelor de securitate a muncii, de sănătate și de protecție socială este funcția primară a tuturor inspectorilor de muncă (conform art. 3, alin.1 al Convenției O.I.M. nr. 81 privind inspecția muncii). [3]

Controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă se realizează prin:

a) controlul de fond, care are drept obiectiv verificarea în ansamblu a respectării legislației muncii, securității și sănătății în muncă;

b) controlul tematic, care are drept obiectiv verificarea respectării legislației muncii, securității și sănătății în muncă în anumite perioade de timp sau în anumite domenii de activitate, precum și verificarea respectării unor aspecte ale legislației muncii, securității și sănătății în muncă;

c) controlul inopinat, care se efectuează:

- la examinarea unor petiții, sesizări care invocă încălcarea legislației muncii, securității și sănătății în muncă;
- la soluționarea operativă a unor cazuri de nerespectare evidentă a legislației muncii, securității și sănătății în muncă;
- la cercetarea accidentelor de muncă. [4]

Inspectoratele teritoriale de muncă desfășoară controlul de fond și controlul tematic conform planurilor trimestriale de activitate, elaborate în baza Programului anual de activitate al Inspecției Muncii și aprobate de inspectorul-șef al inspectoratului teritorial de muncă. Controlul de fond și controlul tematic pot fi realizate și la solicitarea angajatorului (persoanei care acționează în numele acestuia), a salariatului sau a sindicatelor.

Controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă se efectuează în baza dispoziției de control emisă de:

- a) inspectorul general de stat al muncii;
- b) adjunctii inspectorului general de stat al muncii;
- c) inspectorul-șef al inspectoratului teritorial de muncă;
- d) adjunctul inspectorului-șef al inspectoratului teritorial de muncă.

Controlul inopinat poate fi efectuat și din inițiativa inspectorului de muncă, fără dispoziția de control, urmând ca inspectorul să informeze imediat despre aceasta una dintre persoanele menționate la alin.(1).

Controlul de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă se finalizează cu întocmirea de către inspectorul de muncă a unui proces-verbal de control de modelul aprobat de inspectorul general de stat al muncii. [5] În procesul-verbal, inspectorul de muncă consemnează succint esența încălcării constatate, indică prevederile actelor legislative și ale altor acte normative încălcate și dispune conformarea imediată sau, după caz, într-un termen rezonabil cu prevederile legale.

Procesul-verbal de control se întocmește în două exemplare. Fiecare exemplar are înscris numărul de ordine din registrul de evidență a proceselor-verbale de control. Registrele de evidență a proceselor-verbale de control se țin de inspectoratul teritorial de muncă și de aparatul Inspecției Muncii. Fiecare exemplar al procesului-verbal de control este semnat de inspectorul de muncă care l-a întocmit, de angajator (persoana care acționează în numele acestuia) și de reprezentantul sindicatului sau al salariaților din unitate. Un exemplar al procesului-verbal de control se păstrează la inspectoratul teritorial de muncă sau la Inspecția Muncii, iar celălalt – la unitate. Dacă angajatorul (persoana care acționează în numele acestuia) refuză să semneze procesul-verbal de control, inspectorul de muncă consemnează refuzul în procesul-verbal, pe care îl expediază prin poștă, printr-o scrisoare recomandată, în adresa unității.

În cazul în care în procesul controlului, inspectorul de muncă identifică încălcarea prevederilor legale din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă, constată acest fapt în procesul-verbal cu privire la contravenția administrativă. Acesta, însoțit de documente care fac dovada încălcării, se prezintă instanței de judecată pentru examinare și aplicarea sancțiunii.

Dacă constată că exploatarea clădirilor, a edificiilor și a echipamentelor tehnice, precum și desfășurarea lucrărilor și a proceselor tehnologice prezintă pericol iminent de accidentare, inspectorul de muncă dispune, printr-o prescripție de modelul aprobat de inspectorul general de stat al muncii, sistarea lor, evacuarea personalului de la locurile de muncă aflate în pericol și înlăturarea pericolelor constatate. În prescripția de sistare se indică succint esența încălcării cu pericol iminent de accidentare, actele legislative și alte acte normative a căror nerespectare a provocat apariția pericolului. Prescripția de sistare se semnează de inspectorul de muncă și de angajator (persoana care acționează în numele acestuia).

Dacă dispune sistarea exploatarei clădirilor, a edificiilor și a echipamentelor tehnice, precum și a lucrărilor și proceselor tehnologice cu pericol iminent de accidentare, inspectorul de muncă consemnează acest fapt în procesul-verbal de control. Copia de pe prescripția de sistare se anexează la procesul-verbal de control.

Dacă înlăturarea pericolului necesită timp, inspectorul de muncă sigilează aparatele de conectare la sursele de alimentare cu energie electrică, panourile de comandă, părțile mobile sau alte părți ale clădirilor, ale instalațiilor, ale echipamentelor tehnice cu pericol iminent de accidentare. Sigiliul se aplică în așa mod încât să blocheze repunerea lor în funcțiune, lăsându-se loc de acces doar pentru intervenții de înlăturare a pericolului. Inspectorul de muncă indică în prescripția de sistare aplicarea sigiliului, numărului lui și locul aplicării și informează despre aceasta conducătorul locului de muncă și angajatorul (persoana care acționează în numele acesteia). În prescripția de sistare, inspectorul de muncă dispune să fie informat în scris despre lichidarea încălcărilor cu pericol de accidentare.

Conform art. 380 al Codului Muncii al Republicii Moldova, contestarea măsurilor luate de inspectorii de muncă:

- actele administrative emise de inspectorii de muncă pot fi contestate la Inspectorul General de Stat și/sau conform Legii contenciosului administrativ;
- actele administrative emise de Inspectorul General de Stat pot fi contestate conform Legii contenciosului administrativ. [6]

Inspectorul de muncă va avea de gestionat noi funcții și sarcini, noi metode de control și noi calificări personale pentru a promova obiectivul general de prevenire. [7]

Ținând cont de realitatea economică și socială din Moldova și de perspectiva socială și economică pe termen lung, inspectorii de muncă urmează să joace un rol important în crearea culturii de prevenire și fortificare a dialogului social la nivel de unitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Raport de activitate nr. 783 din 29.06.2012, Raport de activitate al Inspecției Muncii pe anul 2011, publicat: 29.06.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-134.
2. Set de instrumente pentru inspectorii de muncă, Biroul subregional pentru Europa Centrală și de Est, Biroul Internațional al Muncii, Chișinău, 2007.
3. Convenția nr.81 privind Inspecția Muncii în industrie și comerț, adoptată la 11.07.1947 și ratificată de către Parlamentul Republicii Moldova la 26.09.1995// Tratatate internaționale, vol.27, 2001.
4. Legea privind Inspecția Muncii, nr.140-XV din 10.05.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68-71 din 29.06.2001.
5. Legea securității și sănătății în muncă nr.186 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.143-144 din 05.08.2008.
6. Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154-XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.
7. Țiclea Alexandru, Tratat de dreptul muncii, ediția a VI-a, Universul Juridic, București, 2012, pag. 633.

CAUZELE CE GENEREAZĂ ȘI SUSȚIN TRAFICUL DE PERSOANE

Cristian NISTORESCU,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Human trafficking is the recruitment, transportation, harbouring, or receipt of people for the purposes of slavery, forced labor (including bonded labor or debt bondage), and servitude.

In this article we try to identify and analyze the causes of human trafficking, the psychological effects above the victims and above society.

Exploitation includes forcing people into prostitution or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery and servitude. For children, exploitation may also include forced prostitution, illicit international adoption, trafficking for early marriage, or recruitment as child soldiers, beggars, for sports (such as child camel jockeys or football players), or for religious cults.

Keywords: *human trafficking, prostitution, exploitation, forced labor, organised crime, victim of traffic.*

Traficul de ființe umane este una dintre cele mai profitabile activități de criminalitate organizată din Uniunea Europeană, potrivit Europol-ului. Este o infracțiune gravă, dar și un abuz față de drepturile omului, de multe ori săvârșit împotriva unora dintre cei mai vulnerabili indivizi, cum ar fi copiii. Conform Europol-ului, în jur de 250.000 de femei și copii din Europa de Est și din fosta Uniune Sovietică sunt transportați în fiecare an către alte țări, putând ajunge chiar și în Statele Unite ale Americii. Comisia Europeană și-a propus să lupte cu traficul de ființe umane prin prevenirea fenomenului, protecția victimelor și pedepsirea eficientă a vinovaților. [1]

Parlamentul European, în baza Raportului pregătit în anul 1995 de către Comisia pentru Libertăți Publice și Probleme Interne, a aprobat la 18 ianuarie 1996 *Rezoluția privind lupta împotriva traficului de persoane*. [2] În această rezoluție, se menționează că traficul de femei, bărbați și copii aduce atingere gravă demnității persoanei și constituie o gravă violare a drepturilor omului. Rezoluția definește traficul de persoane ca fiind actul ilegal al persoanei care, direct sau indirect, favorizează intrarea sau șederea unui cetățean provenind dintr-un stat nemembru UE, în scopul exploatarea acelei persoane, prin înșelăciune sau orice formă de constrângere sau profitând de o situație vulnerabilă în care se află potențiala victimă. Rezoluția reafirmă necesitatea îmbunătățirii cooperării internaționale în scopul realizării unui intervenții eficiente în lupta împotriva traficului de ființe umane.

Traficul de persoane este una dintre infracțiunile cel mai larg răspândite la nivel mondial. Acesta s-a dezvoltat pe fondul unor cauze care diferă de la o regiune la alta și de la un mod de exploatare la altul. Oportunitățile au fost date de existența unei largi categorii de persoane care își doreau să emigreze, de slaba educație a publicului, ceea ce nu le permitea să distingă pericolele la care se expuneau, de incapacitatea și neimplicarea autorităților și de o mare cerere în străinătate pe piața serviciilor sexuale sau a muncii forțate.

În România, fenomenul dezvoltării criminalității organizate, în general, și a traficului de persoane, în special, a fost favorizat de absența unei legislații în acest domeniu până în 2001. Singurele infracțiuni care erau legate de traficul de persoane se refereau la proxenetism, lipsirea de libertate în mod ilegal sau sclavie. De asemenea, sistemul de protecție a copilului a fost, practic, inexistent în primii ani de după Revoluția din 1989 și nu a existat un control asupra scoaterii din țară a copiilor sau a adopțiilor internaționale.

Referindu-ne la societatea românească, dincolo de cauzele economice, apariția și dezvoltarea traficului de persoane a fost, în primul rând, efectul unei slabe funcționări a instituțiilor statului care au fost incapabile să formuleze un răspuns pertinent la noile provocări. Există o serie de **cauze** ce generează și susțin fenomenul traficului de persoane, dintre care cele mai importante sunt:

Standardul socioeconomic scăzut. Situația precară din punct de vedere material este motivul cel mai des întâlnit la victimele traficului de persoane, indiferent de forma de exploatare pe care o suferă. De cele mai multe ori, victimele provin din familii dezorganizate sau în care unul sau chiar ambii părinți sunt șomeri, au mari dificultăți materiale sau au ele însele o situație materială deosebit de grea, în unele cazuri fiind abandonate de soți și având copii în întreținere. Zonele cele mai defavorizate, predispuse la trafic de persoane, sunt Moldova și Muntenia, iar relația dintre sărăcie și trafic de persoane se regăsește în statisticile privind regiunile din care provin victimele traficului de persoane.

Familiiile din care provin victimele traficului de persoane sunt, câteodată, caracterizate de alcoolism, violență în familie și antecedente penale, dar și de lipsa afecțiunii parentale. Marea majoritate a victimelor provin din familii cu modele de comportament negative, care afișează o atitudine de ostilitate și indiferență în societate. În cazul traficului de minori, climatul conjugal neadecvat, tensionat între soți influențează negativ personalitatea copilului. Violența fizică și psihică între membrii unei familii alimentează dorința copilului de a părăsi domiciliul, pentru a scăpa de mediul ostil.

Șomajul. În actuala conjunctură economică dificilă și nesigură, numeroase persoane, mai ales cele cu grad scăzut de profesionalizare, nu-și găsesc locuri de muncă în țara de origine, ajungând să plece în străinătate în căutarea unei slujbe.

Nivelul de trai afectează echilibrul economic al familiei, ceea ce determină schimbarea locului de muncă și căutarea altuia mai avantajos din punct de vedere financiar. Inegalitățile între nivelul de dezvoltare între diferite țări din cadrul Uniunii Europene și nu numai, incită persoanele să plece în străinătate în căutarea unui loc de muncă bine plătit, într-o țară civilizată în care munca este apreciată corespunzător.

Nivelul educațional scăzut. Educația este cel mai important factor al unei conduite. Ea formează abilitățile necesare profesionale pe piața muncii și, în același timp, este o instituție de control ce impune reguli și norme specifice, contribuind la integrarea socială a oamenilor și la afilierea la un anumit grup. În acest context, este evident că o educație cât mai înaltă și o cât mai lungă perioadă petrecută în școală constituie un factor de protecție împotriva traficului de persoane.

Nivelul scăzut de instruire al persoanelor traficate determină acestora o viziune limitată și deformată privind modul de integrare în viața socială, având drept consecință deficiențe de adaptare. Mulți tineri consideră educația ca fiind o strategie nefolositoare și lipsită de valoare pentru a avea succes în viață. Studiile nu sunt văzute ca o modalitate de a dobândi un statut înalt în România. Modelul persoanei plecate la „muncă” în străinătate, care etalează mașini scumpe, îmbrăcăminte „de firmă” este idealul multor tineri din ziua de azi.

Școala deține un rol foarte important atât în educarea și socializarea copiilor, cât și pentru punerea în aplicare a unor programe de prevenire a criminalității, în general, și a traficului de persoane, în special. De asemenea, școala are menirea să dezvolte aptitudini, să transmită cunoștințe profesionale, să formeze, să dezvolte și să consolideze atitudini pozitive. Majoritatea infractorilor au carențe de instruire și educație, mulți înțelegând libertatea și democrația ca pe o porțiță deschisă spre insultă, spre atentat la demnitate, sănătate, integritate corporală sau viață. Carențele educaționale pot fi considerate ca fiind cele care precipită, de fapt, procesul angajării în prostituție sau proxenetism prin poziționarea subiectului în imposibilitatea de a alege o altă alternativă.

Globalizarea. Globalizarea presupune libera circulație a bunurilor, serviciilor și oamenilor, respectiv posibilitatea de a călători, dintr-o parte într-alta a lumii într-un timp foarte scurt. Aceasta a determinat eliminarea granițelor politice și financiare, fiind caracterizată la scară mare de acorduri internaționale și alianțe (Uniunea Europeană, Consiliul Europei, Organizația Tratatului Atlanticului de Nord).

Infractorii care fac parte din crima organizată au exploatat la maximum această nouă ordine mondială, având drept consecință dereglarea industriei financiare, dezvoltarea rapidă a crimei organizate, împărțirea zonelor de influență, mobilitate în deplasarea dintr-o zonă în alta sau chiar dintr-un stat în altul, ceea ce face dificilă misiunea agențiilor de aplicare a legii.

Existența zonelor de conflict. Situațiile de criză politică sau de conflict, fie că e vorba de război, fie de revoluție, creează o stare de confuzie, prăbușirea sau absența structurilor juridice tradiționale, care sunt deosebit de favorabile dezvoltării tuturor tipurilor de infracțiuni, inclusiv a traficului de persoane. În acest context infractorii de profesie au un câmp de acțiune ideal, starea de haos și anarhie încurajând la comiterea de infracțiuni. Un exemplu elocvent este războiul din Kosovo, care a avut drept consecință transformarea acestei zone într-un nou centru al traficului de persoane, începând cu anul 1999, odată cu declanșarea conflictului.

Lipsa de informare. Un alt factor care favorizează traficul de persoane constă în lipsa de informare la nivelul întregii

societăți în raport cu această problematică, referitoare la riscurile și situațiile traumatizante la care sunt supuse persoanele traficate și, în același timp, la metodele uzuale ale traficantilor de racolare a victimelor. [3]

Deși traficul a luat o amploare din ce în ce mai vizibilă și s-au desfășurat numeroase campanii de informare și conștientizare, există în continuare o lipsă de informare frapantă la nivelul persoanelor cu grad de vulnerabilitate ridicat. Metoda cea mai des întâlnită este cea a recrutării sub falsă promisiune a asigurării legale a unui loc de muncă bine plătit în străinătate, iar aceasta încă persistă, deoarece persoanele recrutate au un nivel scăzut de instruire și nu pot percepe inadvertențele din argumentele traficantilor, nu sunt în măsură să ceară informații suplimentare. Firmele care derulează contracte comerciale prin care promit plasarea în diferite servicii în Occident nu sunt verificate sub aspectul corectitudinii informațiilor oferite, al realității unor contracte verificabile cu partenerii străini, al unor asigurări a contractelor de muncă.

Unul dintre fenomenele care afectează puternic atât societatea cât și economia țării este cel al migrației familiilor pentru munca în străinătate. Concret, în ultimii ani, din ce în ce mai mulți oameni, preponderent din păturile modeste sau sărace ale populației, aleg să emigreze fie motivând lipsa unui loc de muncă în regiunea de rezidență, fie pentru a obține salarii mai bune. O parte dintre aceste persoane sunt victime ale traficului de persoane în scopul exploatarei forței de muncă.

În multe dintre aceste situații sunt afectați și copiii, iar fenomenul copiilor rămași acasă în urma plecării părinților la muncă în străinătate a atras inițial atenția presei, în special prin cazuri izolate, dar care au impact mediatic puternic. Conform unui studiu al Organizației UNICEF România, la scara națională fenomenul este estimat a fi caracteristic pentru aproximativ 350.000 de copii, reprezentând circa 7% din totalul populației de 0-18 ani, afectați la momentul derulării cercetării, în anul 2008. [4] Mai mult de o treime dintre aceștia, adică aproximativ 126.000 de copii sunt afectați de migrația ambilor părinți.

Îngrijorat de numărul tot mai mare de copii rămași acasă, cu un părinte sau cu ambii plecați la muncă în străinătate, precum și de efectele acestui fenomen, Parlamentul European a adoptat recent o rezoluție pentru îmbunătățirea situației copiilor lăsați în țara de origine, considerând că „există și aspecte potențial negative, ce includ riscul unor deficiențe generalizate în îngrijire, în ceea ce privește sănătatea fizică, precum și al unor efecte legate de sănătatea mintală, cum ar fi: depresie, neutilizarea timpului liber pentru joacă și dezvoltare, lipsa participării la școală și a participării generale la educație și formare, malnutriție și maltratarea copiilor”. [5]

Parlamentul European solicită statelor-membre ale Uniunii Europene „să ia măsuri în vederea îmbunătățirii situației copiilor lăsați în țara de origine de către părinții lor și să le garanteze dezvoltarea normală în ceea ce privește educația și viața socială”. Totodată, Parlamentul European solicită să existe și o bună cooperare între state pentru prevenirea efectelor dăunătoare ale migrației asupra familiilor.

Orice incident care are loc într-un mod neașteptat poate avea drept rezultat atât o traumă fizică, cât și un șoc emoțional. Efectele acestor incidente asupra corpului și psihicului uman pot fi traumatizante și dramatice. Șocul emoțional poate crea reacții de stres, denumite stres posttraumatic. Simptomele stresului posttraumatic pot apărea înainte, în timpul evenimentului, precum și după consumarea acestuia. Pentru a înțelege aceste reacții, trebuie avute în vedere experiența anterioară de viață a victimei, caracterul și personalitatea acesteia, consecințele traumatice ale evenimentului și tipul de ajutor pe care l-a primit după producerea incidentului. [6]

În cazul celor care ajung să fie victime ale traficului de persoane, victimizarea începe din momentul racolării; recrutatorii utilizează povești de succes false, înșelăciune, câteodată - amenințarea sau violența, încălcând o serie de drepturi fundamentale: dreptul la libertate, dreptul la autodeterminare, dreptul la demnitate.

Cei care au crezut că vor merge să muncească legal într-o țară străină, sunt obligați să suporte condiții de cazare și hrană deficitare, ajungând să conștientizeze că au fost înșelați când deja este prea târziu.

Odată ajunse în țara de destinație, persoanele traficate încep să descopere adevăratele probleme pe care le implică exploatarea prin muncă forțată sau în scopuri sexuale. Multe persoane traficate sunt supuse unui abuz psihologic sever. Experiența de a fi fost traficată îi viclează persoanei autonomia la nivelul integrității fizice elementare. Această pierdere a controlului este adesea invocată ca fiind cel mai umilitor aspect al traumei. Toate mijloacele și abilitățile lor de a răspunde sau de a înfrunța pericolul sunt anihilate de tehnicile traficantului de a subjugă victimele. Ca o consecință, majoritatea victimelor devin apatice, pasive și dubitative, fiindu-le dificil să lupte cu situația grea în care ajung.

În cazul victimelor traficului de persoane, stresul posttraumatic se manifestă diferit, de la caz la caz și în funcție de tipul exploatarei suferite. În cazul minorilor - victime ale traficului de persoane, consecințele traficării sunt amplificate, având în vedere vârsta copiilor și percepțiile acestora.

O victimă aflată în situație de durere sau privare de libertate, trece prin mai multe stadii:

- **negarea**, reprezintă refuzul de a conștientiza ceea ce s-a întâmplat, încercând să se convingă că totul este ca înainte de traficare;
- **furia** se manifestă diferit: victima poate să învinovățească pe altcineva de situația în care se află, poate avea manifestări violente sau se poate autoînvinovați;
- **negocierea** este faza în care victima încearcă să se înțeleagă cu ea însăși, să accepte starea de exploatare în care se află;
- **depresiunea** este faza în care victima are sentimentul pierderii, al imposibilității ieșirii din starea de exploatare.

Victima devine apatică, își pierde interesul de a-i asculta pe cei din jurul său, are izbucniri în lacrimi și începe să creadă că își merită pedeapsa la care este supusă. Victimizarea poate avea consecințe pe mai multe planuri:

- **în plan social**, victimizarea poate fi însoțită de perturbări la nivelul relațiilor sociale, mai ales în comunitatea din care victima face parte. Sentimentele de rușine sau înstrăinarea față de membrii familiei, prieteni, comunitate se produc deoarece victima are adesea sentimentul că cei din jurul său nu vor putea să o mai privească cu aceeași ochi;

- **în planul funcționării psihice**, victima va manifesta depresiune, anxietate, lipsa dorinței de a se implica în activitățile familiale, izolare. Întoarcerea în comunitate nu rezolvă experiența traumatică prin care aceasta a trecut. Este nevoie de mult timp și de sprijin specializat, dar și de o atitudine potrivită din partea familiei și a prietenilor;

- **în plan judiciar**, desfășurarea procedurilor penale și participarea victimei pot conduce la revictimizare și producerea unor prejudicii indirecte ireparabile. Cu ocazia fiecărei participări la procedurile judiciare, victima suferă prin retrăirea psihică a evenimentelor inițiale.

Traficul de persoane afectează persoanele la nivel individual, dar și societatea la nivel macro. Toate acestea constituie un motiv în plus pentru mobilizarea tuturor agențiilor de aplicare a legii, dar și a societății civile în lupta pentru eradicarea traficului de persoane la nivel mondial. [7]

În concluzie, absența unui cadru legislativ adecvat, controlul slab al granițelor la începutul anilor '90 ai secolului trecut, lipsa sistemului de evidență a persoanelor care emigrează, sărăcia, șomajul sau nivelul educațional scăzut constituie tot atâtea cauze care au determinat apariția și dezvoltarea traficului de ființe umane în România.

De asemenea, risipirea prejudecăților privind fenomenul traficului de persoane în rândul tuturor celor implicați în acordarea de asistență și protecție acestora (psihologi, asistenți sociali, medici, polițiști, procurori, judecători) va contribui la evitarea agravării consecințelor pe care traficul de persoane le provoacă victimelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Viorel Robu, Luiza Brânza, Factori de risc și consecințe pentru sănătatea victimelor traficului de persoane, Iași, 2008.
2. Ion Eugen Sandu, Florin Sandu, Gheorghe-Iulian Ioniță, *Criminologie*, București, Editura SYLVI, 2001.
3. Lăzăroiu, Sebastian, „Trafic de femei – o perspectivă sociologică”, în *Sociologie românească*, București, nr. 2/2000.
4. Lăzăroiu, Sebastian, Alexandru, Monica, „Who is the next victim? Vulnerability of young romanian women to trafficking” in *Human beings*, București, 2003.
5. Macavei E., *Prostituția între ignoranță și mistificare*, București, Editura ANTET XX PRESS, 2005.
6. Mateuț Gh., Ștefăroi N., Petrescu V, Luca V., Gafta G., Dublea A., *Traficul de ființe umane – infractor, victimă, infracțiune*, Asociația Alternative Sociale, Iași, 2005.
7. Damian Miclea, *Combaterea crimei organizate*, București, Editura M.A.I., 2004.

EXPERTIZA PSIHOLOGICO-JUDICIARĂ

Ruslan RUSSU,

lector superior universitar,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Psychological-legal expertise is a study characterized by an evaluation process based on special knowledge in psychology fully draw conclusions that later after verification and evaluation within quality evidence in a trial.

Thus, forensic science is a practical activity and is performed by the expert in order to establish the truth of some research on material objects, humans, phenomena and processes which may contain important information about the circumstances of the cases examined by law enforcement and criminal court.

Expertiza psihologico-judiciară reprezintă un studiu caracterizat printr-un proces de evaluare, bazat pe cunoștințe speciale în domeniul psihologiei într-o formularea concluziilor, care ulterior, după verificarea și evaluarea lor, încadrează calitatea de probă într-un proces.

Expertiza psihologico-judiciară este efectuată de către un expert – psiholog calificat.

Legislația în vigoare nu prevede o noțiune a expertizei psihologico-judiciare, aceasta fiind încadrată în componența unei noțiuni mai largi, cea de expertiză judiciară.

Astfel, **expertiza judiciară** este o activitate științifico-practică și constă în efectuarea de către expert, în scopul aflării adevărului, a unor cercetări privind obiectele materiale, organismul uman, fenomenele și procesele ce ar putea

conține informații importante despre circumstanțele cauzelor examinate de organele de urmărire penală și de instanța judecătorească. [6]

Expertiza judiciară poate fi definită ca fiind un proces și rezultatul unei cercetări științifice, a unor împrejurări de fapt, efectuată la cererea organelor de urmărire penală sau instanței de judecată în cadrul unui dosar (penal sau civil). [5]

Expertiza judiciară se efectuează în procedura civilă, penală și contravențională.

În procedura civilă, nu găsim noțiunea de expertiză judiciară sau expert, aici se regăsește doar persoana care poate fi numită în calitate de expert – „*persoană dezinteresată în soluționarea pricinii, care este înscrisă în Registrul de stat al experților judiciari atestați*”. [2]

Codul de procedură penală, de asemenea, nu stabilește noțiunea de expertiză judiciară, acesta limitându-se doar la noțiunea de expert – „*persoană care posedă cunoștințe temeinice speciale într-un anumit domeniu și este abilitată, în modul stabilit de lege, să facă o expertiză*”. [3]

Astfel, expertul în procedura penală este „*persoana numită pentru a efectua investigații în cazurile prevăzute de Codul penal, care nu este interesată în rezultatele cauzei penale și care, aplicând cunoștințele speciale din domeniul științei, tehnicii, artei și din alte domenii, prezintă rapoarte în baza acestora*”. [3]

Iar, conform Codului contravențional, expert este „*persoana neinteresată de rezultatele cauzei contravenționale, având cunoștințe speciale, numită să efectueze investigații în cazurile prevăzute de prezentul cod și să prezinte raport în baza lor*”. [1]

Însă ca expertul-psiholog să efectueze un studiu caracterizat printr-un proces de evaluare și să formuleze concluziile respective în cadrul unei expertize psihologico-judiciare și acest studiu, la rândul său, să încadreze calitatea de probă, expertiza urmează să fie dispusă de către persoana competentă sau instanța de judecată conform ordinii stabilite.

În procesul civil, expertiza psihologico-judiciară se dispune de către instanță pentru elucidarea unor aspecte din domeniul științei, artei, tehnicii, meșteșugurilor artisanale și din alte domenii, apărute în proces, care cer cunoștințe speciale, instanța dispune efectuarea unei expertize, la cererea părții sau a unui alt participant la proces, iar în cazurile prevăzute de lege, din oficiu. Actele reviziei ori ale inspecțiilor departamentale, precum și raportul scris al specialistului, nu pot înlocui raportul de expertiză și nici exclude necesitatea efectuării expertizei în aceeași problemă. [2]

Iar în procesul penal, expertiza psihologico-judiciară se dispune în cazurile în care pentru constatarea, clarificarea sau evaluarea circumstanțelor ce pot avea importanță probatorie pentru cauza penală sunt necesare cunoștințe specializate în domeniul științei, tehnicii, artei, meșteșugului sau în alte domenii. Posedarea unor asemenea cunoștințe specializate de către persoana care efectuează urmărirea penală sau de către judecător nu exclude necesitatea dispunerii expertizei. Dispunerea expertizei se face, la cererea părților, de către organul de urmărire penală sau de către instanța de judecată, precum și din oficiu de către organul de urmărire penală. [3]

Considerând că este necesară efectuarea expertizei, organul de urmărire penală, prin ordonanță, iar instanța de judecată, prin încheiere, dispune efectuarea expertizei. În ordonanță sau în încheiere se indică: cine a inițiat numirea expertizei; temeiurile pentru care se dispune expertiza; obiectele, documentele și alte materiale prezentate expertului cu mențiunea când și în ce împrejurări au fost descoperite și ridicate; întrebările formulate expertului; denumirea instituției de expertiză, numele și prenumele persoanei căreia i se pune în sarcină efectuarea expertizei. [3]

Obiectul oricărei expertize judiciare prevede circumstanțele și conduitele semnificative pentru urmărirea penală și instanța de judecată, care pot fi reconstituite în baza utilizării unor cunoștințe și metode specifice.

Respectiv, obiectul expertizei psihologico-judiciare cuprinde cadrul de factori care au influențat sistemul psihic al persoanei caracterizate prin normativitate psihică, au condiționat reflexe și conduite neadecvate în momentul cu pondere pentru anchetă și judecată, stabiliți în conformitate cu vârsta, calitățile emotive, trăsăturile de personalitate. Indicatori ai unui asemenea comportament pot fi:

- reacțiile neadecvate la influențele mediului, marcate de dezechilibru emoțional – de agresivitate și violență, fixaj al conduitelor, motricitate dezordonată, inclusiv cu caracter verbal, îngustare a cogniției (percepției, atenției), deteriorarea conștientizării logice a realității;

- semnalmente unei insuficiențe intelectuale, exprimate în discrepanța dintre motive, orientări, mijloace de realizare și scopuri, condiții obiective;

- hipertrofia trebuințelor primare (sexuale, de plăcere);

- primitivismul în acțiuni, gândire, exprimare comportamental-expresivă, inclusiv verbală, atitudinea indiferentă față de rezultatele anchetei preliminare și ale dezbaterilor judiciare sau, în unele cazuri, conduite de bravadă, tendințe demonstrative, lipsă de sinceritate;

- incoerență în conținutul mărturiilor, dorința manifestată de demonstrare a competenței sau sugestibilitatea și dependența de opiniile expuse de alte persoane;

- comportamentele care denotă orientări sexuale perverse;

- lipsa de logică în comportament, conduite demonstrative, faptul sustragerii unor obiecte lipsite de preț și indiferență față de altele – mai valoroase și mai accesibile;

- calitățile somatice neobișnuite – asimetria craniului sau a unor părți ale corpului, infantilismul în exterior și în manifestări, dereglările mnemice, expresive și motorii. [7]

De fapt, când vorbim despre obiectul expertizei psihologico-judiciare, ar trebui să subînțelegem competențele acesteia, cum ar fi:

- stabilirea particularităților psihologice individuale ale persoanelor participante la procesul penal (inculpat, victimă, martor) care ar fi putut să influențeze esențial comportamentul lor într-o situație extremă sau psihotraumatizantă: (1) nivelul dezvoltării intelectuale și (2) prezența anumitor stări psihofiziologice (anxietate, sugestibilitate înaltă, impulsivitate etc.) care pot influența considerabil comportamentul și mărturiile depuse;

- diagnosticul stărilor de tensiune psihică nepatologică (anxietate, fobie, stres, afect etc.), care au cauzat comiterea crimei, comportamentul inadecvat manifestat în situații extreme etc.;

- evaluarea sferei motivaționale a personalității, a tendințelor care au stimulat săvârșirea faptelor criminale;

- evaluarea capacității subiectului de a conștientiza importanța acțiunilor proprii și de a le controla (în special, în cazul minorilor inculpați și al persoanelor cu semne de retard mental);

- stabilirea capacității victimelor, martorilor de a percepe corect circumstanțele importante pentru dosar și de a depune mărturii corecte (pe dosare penale și civile). [4]

Obiectul este întocmit de agentul constatat, ofițerul de urmărire penală, procuror sau instanță după caz și reflectat documentar în ordonanța sau încheierea de dispunere a expertizei. Totodată, obiectul expertizei psihologico-judiciare este echivalent surselor de căpătare a probelor în procesul penal sau în procesul civil. De aceea, putem distinge în calitate de obiect:

- subiectul uman cercetat (bănuitul, inculpatul sau învinuitul, victima, martorul, reclamantul, pârâtul);

- informația despre starea sănătății psihice a acestui subiect și, în general, despre sistemul psihic și comportamentul lui, rezultată din diverse surse procedurale: mărturii, concluzii ale altor specialiști (medic, psihiatru etc.), observații clinice ale patologilor de diverse configurații, caracteristici de la locul de trai și muncă, descrieri ale unor proceduri penale, rezultate ale realizării unor cercetări cu utilizarea metodelor specifice;

- materiale din arhiva personală a persoanei cercetate: scrisori, note, jurnale intime, desene etc.

Aceste surse sunt cercetate în conformitate cu alte circumstanțe: de mediu, persoane cu care a venit subiectul investigației în contact, situații. Investigația lor realizează un obiectiv distinct - identificarea circumstanțelor dezvoltării psihice, a situațiilor care au determinat comportamentul, a condițiilor și factorilor ce s-au aflat la baza conduitelor neadecvate. [7]

Scopul expertizei psihologico-judiciare este evaluarea capacității persoanei supuse expertizei de a conștientiza acțiunile sale și/sau consecințele lor, de a le dirija în momentul comiterii lor, în cadrul urmăririi penale și/sau al procesului judiciar, bazate pe cunoștințe teoretice și practice în psihologie a expertului-psiholog calificat. Respectiv, pentru realizarea acestui scop, expertul necesită cunoștințe ample despre persoana supusă expertizei și date suficiente despre acțiunile acesteia și/sau fapta comisă.

Tipuri de expertize psihologico-judiciare.

1. După numărul de experți:

- expertiză personală, efectuată de către un expert-psiholog;

- expertiză în comisie, efectuată de o comisie compusă din câțiva experți-psihologi.

2. După domeniile implicate:

- expertiză monospecializată, efectuată de experți-psihologi;

- expertiză complexă, efectuată de experți din diferite domenii.

3. După timpul efectuării:

- expertiză primară, efectuată prima, în contextul dosarului, și subiectului respectiv;

- expertiză repetată (contraexpertiză), efectuată în cazul atitudinii rezervate față de concluziile formulate anterior sau efectuată încă o dată asupra aspectelor deja cercetate. Poate fi efectuată fie de către un alt expert sau de un grup de experți;

- expertiză repetată, efectuată în cazul în care concluziile expertului sunt neclare, contradictorii, neîntemeiate, dacă există îndoieli în privința lor și aceste deficiențe nu pot fi înlăturate prin audierea expertului sau dacă a fost încălcată ordinea procesuală de efectuare a expertizei, poate fi dispusă efectuarea unei expertize repetate de către un alt expert sau alți experți. La efectuarea expertizei repetate se poate pune și chestiunea autenticității metodelor utilizate anterior. Primul expert poate participa la efectuarea expertizei respective pentru a da explicații, însă nu poate participa la efectuarea investigațiilor și la finalizarea concluziilor. [3]

4. După tipul solicitării sau în funcție de volumul cercetărilor:

- expertiză de bază, efectuată pentru explicarea întrebărilor înaintate față de expert;

- expertiză suplimentară, efectuată în cazul în care concluziile expertului nu sunt complete, iar această deficiență nu poate fi suplinită prin audierea expertului. Poate fi efectuată de către același expert sau de către un alt expert, sau de către un grup de experți.

5. După modul în care legea reglementează necesitatea efectuării expertizei:

- expertiză obligatorie, dispunerea și efectuarea acesteia este prevăzută de lege;
- expertiză facultativă, dispusă și efectuată la decizia organului de urmărire penală, a procurorului, instanței de judecată din oficiu sau la cererea părților în proces.

BIBLIOGRAFIE

- [1] Codul contravențional al Republicii Moldova, Chișinău, 2008.
[2] Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, Chișinău, 2003.
[3] Cod de procedură penală al Republicii Moldova, Chișinău, 2003.
[4] Dolea I. ș. a. Expertiza judiciară în cauzele privind minorii. Chișinău: Institutul de Reforme Penale, 2005, 132 p.
[5] Gheorghită M. ș. a. Ghid de expertize judiciare. Chișinău: Angela Levința, 2005, 103 p.
[6] Legea cu privire la expertiza judiciară, constatările tehnico-științifice și medico-legale, nr. 1086-XIV din 23.06.2000. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.144-145/1056 din 16.11.2000.
[7] Rusnac S. Psihologia dreptului, Chișinău: Editura ARC, 2000, 312 p.

ROLUL PATRONATELOR ÎN CADRUL SISTEMULUI DE PARTENERIAT SOCIAL ÎN SFERA MUNCII

Iulia DRUMEA,
master în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The employer emerged as a new, previously non-existent social actor relatively recently compared to other actors of social partnership in Moldova. For this reason, employers have not yet managed to fully consolidate their position as a reliable social partner in the labour market. In this respect, a comprehensive analysis of the legal norms governing employers' activity is of particular importance as it might shape a new vision towards developing more effective employers' organisations and hence, a more constructive dialogue between the social partners.

Instituția patronatului în Republica Moldova a apărut în contextul unor transformări social-economice și politice profunde, odată cu lansarea unui regim democratic, încă în proces de consolidare, dar și cu trecerea la economia de piață și apariția unui partener social inexistent până atunci - patronul.

Termenul de *patron* derivă din latinescul *patronus*, care în dreptul roman era, de cele mai multe ori, stăpânul de sclavi; el avea și semnificația de ocrotitor, protector. [1]

Noul dicționar universal al limbii române definește *patronul* ca proprietar al unei întreprinderi în care se exploatează munca (salariată a altora). [2]

Conform art. 2 al *Legii patronatelor nr. 976 din 11.05.2000*, *patronul* este orice persoană juridică sau fizică, înregistrată în modul stabilit, care administrează și utilizează capitalul, indiferent de forma acestuia, și folosește munca salariată în scopul obținerii de profit în condiții de concurență. [3]

Din conținutul definiției observăm că noțiunea de *patron* nu este identică cu cea de *angajator*. *Codul Muncii al Republicii Moldova* (în continuare – C.M. al R.M.) definește noțiunea de *angajator* ca persoană juridică (unitate) sau persoană fizică care angajează salariați în bază de contract individual de muncă. [4] Astfel, nu pot avea calitatea de patron persoanele fizice care angajează personal casnic, autoritățile și instituțiile publice, asociațiile religioase, partidele politice și sindicatele.

Totodată, legiuitorul moldovean utilizează noțiunea de *unitate*, prin care se înțelege întreprinderea, instituția sau organizația cu statut de persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate, de forma juridică de organizare și de subordonarea departamentală sau apartenența ramurală (art.1 din C.M. al R.M.). Așadar, noțiunea de unitate are în vedere exclusiv persoana juridică.

În sfera raporturilor de parteneriat social, angajatorilor le este recunoscut dreptul de a crea patronate pentru reprezentarea și apărarea intereselor lor și de a adera la ele.

Potrivit aceluiași *Nou dicționar universal al limbii române*, termenul de patronat semnifică calitatea de patron, totalitatea de patroni. [5]

Modul legal de constituire, funcționare și încetare a activității patronatelor este statuat în *Legea patronatelor*. Potrivit prevederilor art.1 din legea menționată, *patronatele* sunt organizații necomerciale, neguvernamentale, independente și apolitice, constituite în baza liberei asocieri și egalității în drepturi a patronilor din diverse domenii de activitate.

Totodată, actul legislativ în cauză consacră formele juridice de organizare a patronatelor în *asociații* (prin asocierea a, cel puțin, 3 patroni), (până în anul 2009 era prevăzut un număr de, cel puțin, 10 patroni pentru formarea unei asociații, fapt care se considera discriminatoriu în raport cu sindicatele), *federații* (două sau mai multe asociații patronale dintr-un anumit domeniu) și *confederații* (două sau mai multe federații patronale sau asociații patronale și patroni aparte).

Așadar, patronatele se constituie în baza principiului liberei asocieri, principiu consacrat într-un șir de instrumente internaționale ratificate de Republica Moldova.

Astfel, *Declarația Universală a Drepturilor Omului* stabilește în art. 20 că orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire și de asociere pașnică. [6]

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale garantează dreptul oricărei persoane la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere pentru apărarea intereselor sale (art. 11, alin. (1)) [7]

Prin *Carta Socială Europeană Revizuită* Republica Moldova se angajează ca legislația națională să nu aducă atingere și să nu fie aplicată de o manieră care să aducă atingere libertății lucrătorilor și a patronilor de a constitui organizații locale, naționale sau internaționale pentru protecția intereselor lor economice și sociale și de a adera la aceste organizații (art.5). [8]

Convenția Organizației Internaționale a Muncii (în continuare O.I.M.) nr. 87 privind libertatea asocierii și protecția dreptului la organizație prevede că muncitorii și patronii, fără nicio deosebire, au dreptul, fără autorizație prealabilă, să constituie organizații la alegerea lor, precum și să se afilieze la aceste organizații, cu singura condiție de a se conforma statutelor acestora din urmă. (art. 2) [9] În temeiul prevederilor art. 5 ale aceleiași convenții, organizațiile de muncitori și patroni au dreptul să constituie federații și confederații, precum și să se afilieze acestora, și orice organizație, federație sau confederație are dreptul să se afilieze la organizații internaționale de muncitori și patroni.

Observăm însă că *Constituția Republicii Moldova* garantează expres dreptul de asociere al partidelor și altor organizații social-politice (art. 41), precum și sindicatelor (art. 42), dar nu și patronatelor. [10]

Totodată, *Constituția Republicii Moldova* garantează în art. 43, alin. (4) dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective.

Conform C.M. al R.M. art. 16, alin. (2) părțile parteneriatului social participante la negocierile colective la nivel național, ramural și teritorial sunt sindicatele, patronatele și autoritățile publice respective, în persoana reprezentanților împuterniciți în modul stabilit. Mai mult ca atât, în temeiul *Legii Republicii Moldova privind organizarea și funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial* (nr. 257-XVI/2006), [11] comisiile pentru consultări și negocieri colective de nivel național, de ramură și teritorial, învestite cu atribuții importante în domeniul purtării negocierilor colective, sunt organe tripartite compuse, în mod paritar, din reprezentanți împuterniciți ai partenerilor sociali – autorități publice, patronate și sindicate.

În acest sens, propunerea noastră *de lege ferenda* este de a statua în legislația supremă a Republicii Moldova dreptul patronilor de a întemeia și de a se afilia la patronate în vederea ajustării acestora cu prevederile actelor internaționale ratificate de Republica Moldova în acest sens, precum și legislația națională în vigoare.

Spre deosebire de Republica Moldova, *Constituția României* prevede în art. 40, alin (1) expres dreptul de asociere al cetățenilor în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere. [12] Totodată, art. 9 al *Constituției României* stabilește că sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor.

Așadar, legiuitorul român, prin indicarea în mod expres a patronatelor, prin *Legea de revizuire a Constituției din noiembrie 2003*, a urmărit sublinierea rolului și impactului acestora în dezvoltarea economică și socială a țării de rând cu alți actori ai dialogului social (guvern și sindicate).

Este demn de menționat faptul că rolul patronatului în orice societate fondată pe economia de piață constă, în primul rând, în calitatea de negociator (partener esențial în cadrul parteneriatului social), de parte în contractele și convențiile colective de muncă. [13] În afară de aceasta, el este acela care deține, exploatează și administrează capitalul, care angajează în muncă, care organizează și conduce procesele de muncă. În cadrul raporturilor de muncă, patronul își exercită direct prerogativele de care dispune și subordonează salariații. [14]

În conformitate cu art. 3 al *Legii patronatelor*, patronatele se constituie în scopul asistării membrilor acestora în capacitatea lor de patroni prin acordarea de servicii și consultații, protecția drepturilor și reprezentarea intereselor membrilor lor în relațiile cu autoritățile publice, cu sindicatele, precum și cu oricare alte organizații neguvernamentale pe plan național și internațional.

Patronatele, în calitate de partener social, participă la realizarea obiectivelor parteneriatului social și la stabilirea bazelor de reglementare a relațiilor social-economice. În Republica Moldova sistemul de parteneriat social a preluat modelul structural tripartit, promovat de O.I.M., în cadrul căruia la masa tratatelor se află patronatele, sindicatele și statul reprezentat de guvern.

În conformitate cu art. 15 al C.M. al R.M., prin noțiunea de *parteneriat social* se înțelege un sistem de raporturi stabilite între *salariați* (*reprezentanții salariaților*), *angajatori* (*reprezentanții angajatorilor*) și *autoritățile publice* respective în procesul determinării și realizării drepturilor și intereselor sociale și economice ale părților. Parteneriatul social este realizat la toate nivelurile de intervenție: *național, ramural, teritorial și unitate economică* prin intermediul organismelor de parteneriat social – *comisiile pentru consultări și negocieri colective și comisiile pentru dialog social „angajator – salariați”*.

Așadar, prin intermediul acestor organe tripartite, create pe principii de paritate, patronatele reprezintă și promovează interesele sectorului de afaceri în relațiile cu sindicatele și autoritățile publice. Patronatele sunt reprezentate *la nivel de unitate* de către angajator, de către organul de conducere al acesteia, stabilit prin lege, statut sau prin alt act de constituire, iar *la nivel teritorial, ramural și național*, de către asociațiile (federațiile sau confederațiile) patronale legal constituite și reprezentative potrivit legii.

În acest context, *Comisia națională pentru consultări și negocieri colective*, compusă din 18 membri și 12 membri supleanți, numiți de partenerii sociali (Guvern, patronate și sindicate) are un rol consultativ în elaborarea strategiilor și politicilor social-economice, în aplanarea situațiilor conflictuale la nivel național, de ramură sau teritorial dintre partenerii sociali. Mai mult decât atât, proiectele de acte normative din domeniul muncii și cel social-economic sunt coordonate în mod obligatoriu cu Comisia națională. Avizul ei asupra unui proiect de act normativ însoțește proiectul până la adoptare.

Comisiile pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial, care includ în componența lor câte 4 membri și 2 membri supleanți, numiți de fiecare partener social, au un mandat mai restrâns, întrucât abordează probleme specifice relațiilor din sfera muncii și din sfera social-economică dintr-o anumită ramură a economiei sau o anumită unitate administrativ-teritorială de nivelul doi.

La nivel de unitate economică, legiuitorul moldovean operează cu noțiunea de dialog social în calitate de instrument ce contribuie la fixarea unor obligații reciproce concrete dintre salariați și angajator în sfera muncii și cea socială.

Dialogul social la nivel de unitate se realizează prin participarea salariaților la elaborarea diferitelor proiecte de acte normative locale în sfera social-economică la nivel de unitate (regulamentul intern, modul de premiere al salariaților, reglementarea condițiilor de atestare al salariaților, criteriile și normele de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale salariatului, recomandări privind temeiurile de plată a recompenselor în baza rezultatelor activității anuale etc.), precum și participarea la purtarea negocierilor colective pentru încheierea contractului colectiv de muncă.

Prezintă interes o astfel de formă de realizare a parteneriatului social, cum ar fi participarea părților (patronate și sindicate) la elaborarea, examinarea și avizarea proiectelor de acte normative ce țin de legislația muncii, precum și alte proiecte de acte cu caracter social-economic.

În conformitate cu art. 10, alin. (4) din *Legea patronatelor*, asociațiile, federațiile și confederațiile patronale, după caz, sunt consultate și li se solicită avize în scris asupra proiectelor de legi și altor acte normative cu caracter social-economic, precum și referitoare la activitatea patronatelor.

De asemenea, conform art. 13, alin. (1) al legii menționate, lit. f), patronatele participă, în colaborare cu partenerii de dialog social, la elaborarea proiectelor de acte legislative și alte acte normative, contribuie la elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare a economiei naționale și a activităților economice, precum și a strategiilor în domeniile salarizării și protecției muncii, învățământului profesional și sănătății.

Totodată, patronatele, în parteneriat cu Guvernul și sindicatele, participă la administrarea unor organisme care prestează servicii publice în calitatea lor de membri ai Consiliilor de Administrație a Casei Naționale de Asigurări Sociale, a Companiei Naționale pentru Asigurări în Medicină, a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (și a subdiviziunilor teritoriale a acesteia) ș. a.

Este îndubitabil însă că cea mai importantă formă de realizare a parteneriatului social rezidă în promovarea unor negocieri colective privind elaborarea proiectelor de contracte colective de muncă și de convenții colective cu încheierea lor ulterioară (cu respectarea prevederilor art. 26-41 din C.M. al R.M.).

Cu titlu de exemplu, putem invoca faptul că partenerii sociali au ajuns la o colaborare fructuoasă în ceea ce privește elaborarea și încheierea convențiilor colective generale (nivel național). Astfel, partenerii sociali au supus reglementării aspecte ale relațiilor de muncă referitoare la: *salarizare, timpul de muncă și timpul de odihnă, modelul contractului individual de muncă, eliminarea celor mai grave forme ale muncii copiilor, cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real, criteriile de reducere în masă a locurilor de muncă*, precum și *formularul statelor de personal și permisul nominal de acces la locul de muncă*.

Observăm însă existența unor inadvertențe în legislația muncii a Republicii Moldova privitoare la acțiunea convenției colective. În conformitate cu prevederile art. 38, alin. (5) din C.M. al R.M. sub incidența convenției colective cad salariații și angajatorii care au împuternicit reprezentanții lor să participe la negocierile colective, să elaboreze și să încheie convenția colectivă în numele lor, autoritățile publice în limitele angajamentelor asumate, precum și salariații și angajatorii care au aderat la convenție după încheierea acesteia.

De asemenea, sub incidența convenției colective cad toți angajatorii-membri ai patronatului care au încheiat convenția. Încetarea calității de membru al patronatului nu eliberează angajatorul de obligația respectării prevederilor convenției încheiate în perioada aflării sale, ca membru, în patronat. Angajatorul care a aderat la patronat în perioada acțiunii convenției colective este obligat să îndeplinească prevederile convenției în cauză. (art. 38, alin. (6) din C.M. al R.M.)

În practică, aceste prevederi pot crea situații confuze atunci când clauzele convenției colective, la negocierea căreia salariații au fost reprezentați de sindicatul ramural, nu se vor aplica acestora pentru că nu sunt obligatorii angajatorilor care nu au împuternicit reprezentanții lor să participe la negocierea și încheierea convenției colective respective.

Considerăm în acest context oportun instituirea, pe cale legislativă, a unei proceduri de extindere a convențiilor colective, practică utilizată în mai multe state-membre ale Uniunii Europene. Dispozițiile legale ar putea statua un drept pentru ministerul de resort de a extinde o convenție colectivă ramurală asupra unităților care nu au semnat, sub rezerva anumitor condiții stabilite în *Recomandarea O.I.M. nr. 91/1951 privind contractele colective*. [15]

Așadar, patronatele sunt parte indispensabilă în relațiile de muncă și sistemul de parteneriat social. În linii generale, cadrul legal pertinent activității patronatelor este unul adecvat, deși mai există unele lacune și incoerențe, aceste norme urmând a fi interpretate cu o precizie maximă în vederea aplicării corecte a legislației.

BIBLIOGRAFIE

1. Țiclea A., *Tratat de dreptul muncii*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p.155.
2. Noul dicționar universal al limbii române, Editura Litera Internațional, București, Chișinău, 2006, p.989.
3. Legea patronatelor, nr. 976-XIV din 11.05.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 141-143/1013 din 09.11.2000.
4. Codul muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.
5. Noul dicționar universal al limbii române, Editura Litera Internațional, București, Chișinău, 2006, p. 989.
6. Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.1990, *Tratate internaționale*, 1998, vol. 1, p. 11-18.
7. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04.11.1950. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-XIII din 24.07.97, *Tratate internaționale*, 1998, vol. 1, pag. 341.
8. Carta Socială Europeană Revizuită, ratificată parțial de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130 din 26.10.2001.
9. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 87/1948 privind libertatea asocierii și protecția dreptului la organizație. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 593-XIII din 26.09.1995.
10. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 18.08.1994.
11. Legea privind organizarea și funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial nr. 245-XVI din 21.07.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-145 /698 din 08.09.2006.
12. Constituția României, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
13. Ștefănescu I.T., *Dreptul muncii*, Editura Lumina Lex, București, 1997, p. 49.
14. Țiclea A., *Tratat de dreptul muncii*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p.156.
15. ILO Recommendation concerning Collective Agreements, adopted in Geneva during 34th ILC session (29 Jun 1951)// http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312429

EFORTURILE CONSILIULUI EUROPEI ÎN GARANTAREA DREPTURILOR OMULUI

Lilian PLATON,
doctor în drept, lector universitar superior,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

European States that have acceded to the Statute of the Council of Europe undertake to recognize the principle of the primacy of law and the one by virtue of which persons under their jurisdiction shall enjoy human rights and fundamental freedoms. These States undertake inter alia to cooperate actively in the realization of a more srînse Union between them and to promote their economic and social progress. Council of Europe efforts have been concentrated on developing texts concerning social security and social assistance. As in the case of the European Social Charter, development international instruments were made with the help of the International Labor Organization, the influence of the conventions of this organisation is sometimes more than obvious.

Consiliul Europei este o organizație internațională cu caracter regional care a luat ființă la data de 5 mai 1949, fiind creată inițial de un număr de 10 state-membre fondatoare, acestea fiind: Belgia, Danemarca, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Norvegia, Olanda, Suedia. Astăzi, Consiliul Europei are un număr de 46 de state-membre a căror evoluție cronologică de aderare la Organizație este următoarea: Grecia (august 1949, în urma încheierii războiului civil între forțele comuniste și cele naționaliste), Turcia (august 1949), Islanda și Germania - în 1950, Austria - 1956, Cipru - 1961, Elveția - 1963, Malta - 1965, Portugalia - 1976, Spania - 1977, Liechtenstein - 1978, San Marino - 1988, Finlanda - 1989, Ungaria - 1990, Polonia - 1991, Bulgaria - 1992, Cehia, Estonia, Lituania, România, Slovacia, Slovenia - 1993, Andora - 1994, Albania, Letonia, Macedonia, Republica Moldova, Ucraina - 1995, Croația și Rusia - 1996, Georgia - 1999, Armenia și Azerbaidjan - în 2001, Bosnia și Herțegovina - 2002, Serbia și Muntenegru - 2003, Monaco - 2004.

Statutul de observator pe lângă organismele interguvernamentale ale Consiliului Europei revine statelor: Canada, Vatican, Japonia, Statele Unite, Mexic. Obiectivul principal al Consiliului Europei este realizarea unei unități mai strânse între cele 46 de state-membre pentru protejarea libertăților individuale, libertăților politice și a statului de drept, principiile care constituie fundamentul tuturor democrațiilor autentice și care influențează viața tuturor europenilor.

Toate statele-membre ale Organizației au obligația de a face ca libertățile, demnitatea omului și bunăstarea indivizilor să devină principii ferme ale acțiunilor guvernamentale. Printre celelalte obiective ale Consiliului Europei sunt: promovarea democrației pluraliste, problema securității cetățeanului, combaterea rasismului, xenofobiei, intoleranței, protecția minorităților naționale, coeziunea socială și calitatea vieții, cooperarea și coeziunea judiciară. [5, p. 57] Pentru promovarea și realizarea obiectivelor propuse, în cadrul organismelor Consiliului Europei a fost adoptată o serie de convenții, carte, documente, printre care menționăm:

- Convenția Europeană a Drepturilor Omului: reprezintă cel mai coerent și dezvoltat sistem din lume privind protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, adoptat în 1950;
- Carta Social-Europeană a Drepturilor Omului adoptată în 1965 Convenția Cadru privind protecția minorităților naționale, adoptată în 1994;
- Convenția privind prevenirea torturii, a pedepselor și a tratamentelor inumane sau degradante, adoptată în 1997;
- Carta Europeană a autonomiilor locale;
- Convenția Europeană privind participarea străinilor la viața publică la nivel local;
- Carta Europeană a limbilor regionale și minoritare.

Statele europene, care au aderat la statutul Consiliului Europei, se angajează să recunoască principiul supremației dreptului și al aceluia în virtutea căruia persoanele aflate sub jurisdicția lor trebuie să se bucure de drepturile omului și de libertățile fundamentale. [6, p.118] Aceste state se angajează, printre altele, să colaboreze în mod sigur și activ la realizarea unei uniuni mai strânse între ele și să favorizeze progresul lor economic și social.

Dacă ar fi să sintetizăm realizările concrete ale Consiliului Europei, ar trebui să distingem, din punct de vedere metodologic, trei mari domenii:

- a) elaborarea a 163 de convenții și acorduri europene, dintre care multe deschise spre ratificare de statele care nu fac parte din această organizație;
- b) adoptarea a numeroase recomandări adresate statelor-membre, definind orientări în marile probleme cu care se confruntă societatea contemporană și care preocupă guvernele statelor-membre. Acesta este motivul pentru care apreciem că, sintetic, Consiliul Europei mai poate fi denumit și „emițător de idei”;
- c) instituirea, în baza Convenției europene a drepturilor omului și libertăților fundamentale, a unui sistem de

protecție și control al respectării acestor drepturi, prin intermediul a două organisme – Comisia și Curtea Europeană a Drepturilor Omului. [1, p. 29]

Pentru intervenția Curții este necesară, în prealabil, o hotărâre a Comisiei - de sesizare a Curții, iar hotărârile de respingere, pronunțate de către Comisie, nu pot fi cenzurate de Curte, care nu are competențe în acest sens.

Plângerile individuale se referă la probleme din ce în ce mai variate, cu precădere: internarea bolnavilor mintali; disciplina militară și profesională; accesul în tribunale; durata procedurii și dreptul la un proces echitabil; libertatea presei scrise și audiovizuale; activitățile sindicale și monopolul asupra încadrării în muncă; emigrarea, expulzarea și extrădarea; dreptul de proprietate. [2, p. 83-88]

Un nou Protocol (nr. 11) al Convenției Europene a Drepturilor Omului, care introduce o Curte unică și permanentă în locul mecanismelor de control existente la ora actuală (Comisia și Curtea), a fost deschis spre semnare la 11 mai 1994.

Noul sistem permite un mai bun acces al individului în fața Curții, reducerea duratei procedurilor și ameliorarea eficacității. Comitetul Miniștrilor nu va mai avea competența de a se pronunța asupra fondului cauzelor, dar va păstra un rol important în controlul aplicării hotărârilor Curții, începând cu ianuarie 1998, când s-au împlinit 40 de ani de activitate efectivă a Curții Europene a Drepturilor Omului, fiind înlocuit mecanismul compus, după cum am arătat, din Comisie și Curte. [3, p. 11]

Potrivit art. 4 din Convenția europeană, nimeni nu poate fi constrâns să desfășoare o muncă forțată sau obligatorie, [7, p. 231] prin excepție de la această regulă, nu se consideră muncă forțată sau obligatorie:

- munca prestată în mod normal de către o persoană aflată în detenție sau pe durata cât este pusă în libertate condiționată;

- serviciul cu caracter militar sau, în cazul obiecției de conștiință, în țările în care aceasta este recunoscută, serviciul cerut în locul serviciului militar obligatoriu;

- orice serviciu cerut în caz de criză sau de calamități care amenință viața sau bunăstarea comunității;

- orice muncă sau serviciu făcând parte din obligațiile civice normale.

În ceea ce privește Carta Socială Europeană revizuită, aceasta adaugă 12 noi drepturi:

- dreptul la egalitate de șanse și de tratament pentru toți muncitorii, în muncă și în profesie, fără deosebire de sex;

- dreptul la informare și consultare în cadrul întreprinderii;

- dreptul de a lua parte la determinarea și ameliorarea condițiilor de muncă și de mediu al muncii în întreprindere;

- dreptul la protecție socială al persoanelor vârstnice;

- dreptul la protecție în cazul concedierii;

- dreptul lucrătorilor la protecție a creanțelor în cazul insolvenței celui ce i-a angajat;

- dreptul la demnitate în muncă;

- dreptul oricărei persoane cu responsabilități familiale, care au sau care urmează să ocupe un loc de muncă, de a exercita munca fără a fi supuse la discriminare, prin concilierea muncii cu responsabilitățile familiale;

- dreptul reprezentanților lucrătorilor la protecție contra actelor susceptibile de a le aduce prejudicii și dreptul la facilități în exercitarea funcțiilor lor;

- dreptul lucrătorilor de a fi informați și consultați în procedurile de concedieri colective;

- dreptul la protecție contra sărăciei și excluderii sociale;

- dreptul la locuință.

Eforturile Consiliului Europei au fost concentrate și asupra elaborării unor texte privind securitatea socială și asistența socială. Ca și în cazul Cartei Sociale Europene, elaborarea instrumentelor internaționale s-a făcut cu ajutorul experților Organizației Internaționale a Muncii, influența unor convenții ale acestei Organizații fiind, uneori, mai mult decât evidentă. [9, p. 217]

Codul european de securitate, elaborat cu asistența Organizației Internaționale a Muncii, a fost adoptat în anul 1964, dar a intrat în vigoare abia în anul 1968, când a fost ratificat de trei dintre statele-membre ale Consiliului Europei, până în prezent Codul este ratificat de 16 state. Precizăm că, în anul 1990, Codul a fost revizuit și este deschis spre semnare statelor-membre. [8, p. 311]

Și în cazul Codului european de securitate socială, ca și în cazul Cartei, o analiză comparativă relevă faptul că acesta adaptează la Europa, ridicând nivelul protecției sociale, Convenția nr.102/1952 a Organizației Internaționale a Muncii privind securitatea socială (norme minime), în privința persoanelor ce sunt supuse protecției sociale, textele Convenției nr.102/1952 și ale Codului sunt analoage, cu excepția prestațiilor familiale. Nivelul prestațiilor prevăzut de Cod este identic cu cel al Convenției nr.102/1952, dar, spre deosebire de aceasta, Codul nu conține clauze de suplețe pentru țările mai puțin dezvoltate, pe care le prevede Convenția O.I.M., clauze potrivit cărora un stat o poate ratifica, dacă acceptă, cel puțin, trei domenii din cele nouă cât fac obiectul ei, urmând ca, pe măsura progresului din legislația internă, să acopere și alte domenii ale protecției sociale. [4, p. 94]

După cum se poate observa, Republica Moldova, care încă nu a ratificat Convenția nr.102/1952, nu este în măsură, la ora actuală, să ratifice Codul european de securitate socială care, independent de sublinierile de mai sus, reprezintă un progres în procesul codificării securității sociale.

Reamintim cele subliniate mai înainte, în sensul că, pentru ratificare, potrivit prevederilor art. 20 al Cartei, țara noastră își poate lua angajamentul să considere cele 19 drepturi înscrise în prima parte a Cartei, ca o declarație stabilind obiectivele a căror realizare o va urmări prin toate mijloacele utile. Republica Moldova garantează, după părerea noastră, îndeplinirea întocmai a prevederilor unui număr de 12 articole (respectiv, 51 de paragrafe numerotate), în timp ce Carta cere pentru ratificare un număr de 45 de paragrafe numerotate. Este însă de observat că, pentru a proceda la ratificare, Republica Moldova ar trebui să respecte și 5 din cele 7 articole considerate ca proclamând drepturi esențiale. Astfel, dacă țara noastră a îndeplinit întocmai prevederile art. I (dreptul la muncă) și art. 16 (dreptul familiei la protecția socială, juridică și economică), apreciem că va putea opera rapid corecțiile ce trebuie aduse legislației muncii pentru a respecta și art. 5 (dreptul sindical), art. 6 (dreptul la negociere colectivă) și art. 13 (dreptul la asistență socială și medicală).

Din punctul de vedere al persoanelor, convenția este aplicabilă tuturor conaționalilor statelor contractante, refugiaților și apatrizilor care își au rezidența pe teritoriul acestor state, ca și membrilor familiilor lor și urmașilor acestora. Sub raportul prestațiilor, Convenția acoperă toate prestațiile de securitate socială (boală și maternitate, invaliditate, bătrânețe și prestații de urmaș, accidente de muncă și boli profesionale, alocații de deces, șomaj și prestații familiale). Convenția privește deopotrivă regimurile generale de asigurări sociale, cu caracter contributiv sau fără acest caracter.

Codul european de securitate socială a fost completat prin Convenția europeană de securitate socială, adoptată în anul 1972 și intrată în vigoare în anul 1977, care prevede egalitatea de tratament în materie de securitate socială între naționali și străini și menținerea drepturilor câștigate în străinătate, ca și transferul prestațiilor între țările interesate. Convenția a fost ratificată doar de Austria, Belgia, Italia, Luxemburg, Portugalia, Spania și Turcia, fiind semnată și de Germania, Grecia și Irlanda.

BIBLIOGRAFIE

1. Popescu A., Considerente generale private ale Consiliului Europei și raporturile sale cu România, în „Muncă și progres social”, nr. 1/1992.
2. Năstase Andrian, Drepturile omului – religie a sfârșitului de secol, IRDO, București, 1992.
3. Stoica N., Curtea Europeană - unică și permanentă a drepturilor omului, în revista „Palatul de Justiție” nr. 1/1998.
4. Popescu A., Introducere în dreptul internațional al muncii, București, 1998.
5. Stalian Scaunas, Uniunea Europeană. Construcție. Instituții. Drept, Editura All Beck, București, 2005.
6. Bidlean Vidu, Uniunea Europeană: instituții, politici, activitate, Editura Agroprint, Timișoara, 2000.
7. Courty Guillaume, Devin Guillaume, Construcția europeană, Editura C.N.I. „Coresi” SA, București, 2004.
8. Fuerea Augustin, Instituțiile Uniunii Europene, Editura Universul Juridic, București, 2002.
9. Geana Elena-Zenovia, Surse de informare privind Uniunea Europeană, Institutul European din România, București, 2003.

VOINȚA JURIDICĂ LA ETAPA PRECONTRACTUALĂ DE STABILIRE A REGIMULUI DREPTURILOR ASUPRA PROPRIETĂȚII UNUI TERȚ ÎN DOMENIUL ENERGETIC

Mariana BORDIAN-POSTOLACHI,
magistru în drept,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The basic element in the formation of the legal act is the will of the person. Legal norms energy must contain express terms of formation of the legal regime establishing property rights of a third party, which may be by mere agreement - a legal document generator with its stretches, or will contract with legal consequences laid down by the respective in the sense of avoiding abuse.

Elementul de bază la formarea actului juridic este voința persoanei. Fiecare subiect al dreptului civil este independent în luarea deciziilor și aceasta se manifestă nu doar prin aceea că voința nu-i poate fi impusă la încheierea vreunui contract, dar nici nu este în drept să impună cuiva acest lucru.

În acest studiu, propus spre analiză, considerăm a fi de maximă relevanță inițial să prezentăm conceptul de voință și de precontract.

Pornind de la ipoteza că voința este facultatea de a determina, de a orienta conștient activitatea proprie spre anumite scopuri, de a hotărâ asupra propriilor acțiuni, rezultă că persoana care-și manifestă voința prezintă angajamente asumate cu referire la anumite consecințe. Respectiv, factorul esențial al precontractului este acordul de voință al părților, adică voința lor juridică. Dar cum se realizează aceasta în contractele din domeniul energetic?

Precontractul este definit ca fiind un contract provizoriu. [9 p. 1538] Cu același sens este utilizată pe larg atât în legislație [1, art. 679], cât și în doctrină noțiunea de „antecontract”. [8, p. 82]

Doctrina distinge diverse noțiuni ce caracterizează voința juridică. [7, p. 40] Astfel, prin voință juridică se înțelege „autonomia de voință”, „libertatea contractuală” etc. De fapt, ca principiu, libertatea contractuală este o consecință a autonomiei de voință.

Caracterul și manifestarea voinței juridice la etapa precontractuală în domeniul energetic sunt reglementate de Legea nr.123 cu privire la energia electrică [3] și Legea nr. 124 cu privire la gazele naturale. [4]

Actele normative care reglementează domeniul energetic stabilesc necesitatea acordului de voință al proprietarului pentru determinarea regimului drepturilor asupra proprietății unui terț. Astfel, conform art. 22 din Legea nr.123, [3] asupra terenurilor și altor bunuri proprietate privată, operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție, cu acordul proprietarilor, în condițiile legii, pe durata lucrărilor de construire, reabilitare, rețehnologizare, respectiv, de exploatare și de întreținere a rețelelor electrice, beneficiază de dreptul de uz (folosință) asupra terenului pentru executarea lucrărilor necesare construirii, reabilitării sau rețehnologizării rețelelor electrice; de dreptul de uz (folosință) asupra terenului pentru asigurarea funcționării normale a rețelelor electrice prin efectuarea reviziilor, reparațiilor și a altor intervenții necesare; de dreptul de servitute de trecere subterană, de suprafață sau aeriană a terenului pentru executarea lucrărilor la locul de amplasare a rețelelor electrice cu ocazia intervenției în scopul rețehnologizării, reparației, reviziei și al înlăturării consecințelor avariilor, precum și pentru accesul la locul lor de amplasare; de dreptul de acces la terenul unde se află rețelele electrice.

Textul expus ne conduce la ideea că acordul proprietarului trebuie obținut cu mult înainte de efectuarea lucrărilor și anume, considerăm în faza studiului de fezabilitate pentru proiectul demarat. Deși legiuitorul nu menționează, din cele expuse desprindem că autoritatea investită cu împuterniciri de legalizare a acordului proprietarului trebuie să obțină un acord prealabil efectuării lucrărilor, respectiv un acord în faza precontractuală, ca ulterior pentru realizarea lucrărilor să fie încheiat un contract cu proprietarul pentru asigurarea accesului. Mai mult ca atât, aceste acțiuni implică un anumit risc și multe situații imprevizibile. Voința juridică implică în acest sens o anumită impunere, deoarece dacă un proprietar nu va da acordul de voință, acesta va fi în imposibilitatea contestării acțiunilor autorității pentru că același act normativ menționează că operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție sunt obligați să notifice în scris proprietarul terenurilor sau al bunurilor, care poate fi afectat ca urmare a lucrărilor la rețelele electrice, cu excepția cazurilor de avarii, situație în care proprietarul este înștiințat în termenul cel mai scurt posibil. De aici rezultă că proprietarul doar va fi înștiințat. De regulă, autoritatea nici nu încheie un contract cu proprietarul din care ar rezulta acordul acestuia sau însuși acordul presupune un contract ale cărui clauze sunt virtuale și presupuse. Cu atât mai mult, cu cât legiuitorul anticipă, menționând că la încetarea exercitării drepturilor, operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție sunt obligați să asigure degajarea terenului și repunerea lui în situația inițială. De asemenea, operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție sunt obligați să se folosească cu bună-credință de drepturile lor și să plătească proprietarului de teren sau de alte bunuri proprietate privată despăgubirea cuvenită pentru pagubele produse la efectuarea lucrărilor menționate, inclusiv în cazul înlăturării consecințelor avariilor. E lesne de înțeles din ce cauză legiuitorul nu a obligat părțile implicate la încheierea unui contract. Cu toate acestea considerăm că în acest caz acordul proprietarului trebuie obținut pentru încheierea ulterior a unui contract de servitute, deoarece conform Codului civil servitutea se poate constitui prin act juridic, însă în acest caz dreptul de servitute se instituie în baza legii. În consecință, ar trebui modificate prevederile din Codul civil referitoare la instituirea servituții.

În context, menționăm că în conformitate cu dispozițiile art. 24 din Legea cu privire la energia electrică, [3] servitutea de trecere subterană, de suprafață sau aeriană a terenului cuprinde dreptul la instalare a rețelelor electrice, precum și accesul la ele pentru intervenții, reparații, revizii, rețehnologizări, întreținere și exploatare, în condițiile legii. De aici rezultă că raporturile juridice de servitute se instituie în baza legii și nu mai este necesară voința juridică a proprietarului în acest sens. Cât privește raporturile similare din domeniul energetic, menționăm că sunt prevederi identice atât pentru rețelele electrice, cât și pentru rețelele de gaze naturale.

Principiul voinței juridice consacrat de codul nostru civil implică principiul libertății actelor juridice (autonomia de voință) și principiul voinței reale (interne).

Ca principiu, acesta reprezintă capacitatea, forța voinței de a genera un act juridic, de a explica efectele unui act juridic, deoarece dreptul obiectiv doar confirmă forța juridică a voinței individuale. În cazul nostru, voința juridică și autonomia sunt înțelese prin prisma individualismului juridic. Din prevederile legale menționate rezultă și situația potrivit căreia, în fapt, comportamentul indivizilor care sunt conștienți de libertatea lor, instituie ordinea de fapt sancționată de stat. Astfel, ia naștere dreptul subiectiv propriu-zis în faza precontractuală în domeniul energetic, în

general, și în raportul de proprietate asupra bunurilor unui terț, în special, considerat ca inalienabil și inerent naturii omului ca ființă rațională.

Ipoteza că drepturile subiective devin posibilități de exprimare rațională a libertății umane în domeniul energetic, iar dreptul pozitiv va recunoaște de drept situațiile de fapt din acest domeniu create de voința individuală, devine realizabilă în cazul în care va fi respectată voința juridică cu limitele de drept accesibile.

În temeiul celor expuse, conchidem că principiul voinței juridice în domeniul energetic nu este absolut, cunoscând următoarele limite: ordinea publică, utilitățile publice, materializate prin expropriere, respectiv, normele care reglementează ordinea economică, socială și politică în stat; normele imperative civile, de la care nu se poate deroga (cele de ordine privată). Înseseși normele din domeniul energetic impun pentru autorități anumite limite la realizarea drepturilor menționate și anume, pentru a evita punerea în pericol a persoanelor, bunurilor sau a unor activități desfășurate în zona de efectuare a lucrărilor de construcție, reabilitare, re tehnologizare, întreținere și exploatare a rețelelor electrice, operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție au dreptul de a obține restrângerea sau sistarea, pe durata lucrărilor, a activităților desfășurate în vecinătate. În acest caz, persoanele afectate vor fi înștiințate în scris despre data începerii și, respectiv, a finalizării lucrărilor. Operatorul rețelei de transport și de sistem, operatorii rețelelor de distribuție trebuie să exercite cu bună-credință și în mod rezonabil dreptul de acces la terenul unde se află rețelele electrice.

Voința juridică la etapa precontractuală în domeniul energetic trebuie înțeleasă ca fiind generatoare de drepturi și obligații, atât din partea proprietarului, cât și a operatorului de rețea etc. Simplul acord al proprietarului, în sensul prevederilor art. 22 din Legea cu privire la energia electrică și art. 22, art. 23 din Legea cu privire la gazele naturale, fără încheierea unui contract nu implică crearea unui raport juridic sinalagmatic, astfel, de regulă, proprietarul este în situație defavorizantă în relația cu operatorul de rețea.

În consecință, din cele expuse conturăm că voința juridică, în acest caz, interesează prin două laturi esențiale, și anume, pe de o parte, consimțământul ca hotărâre de a te obliga juridic și ca manifestare a acestei hotărâri, și, pe de altă parte, scopul actului juridic care rezidă în crearea condițiilor de a fi efectuate anumite lucrări pe proprietatea unui terț.

Voința juridică în aceste situații este lipsită de puterea de a da naștere la drepturi și obligații în afara cadrului legal. Ea va dobândi această putere prin lege, iar contractele se vor putea desfășura doar într-un cadru legal, stabilit de dreptul obiectiv. Putem afirma că voința juridică trebuie să fie în serviciul dreptului și nu dreptul în serviciul voinței. Astfel, proprietarul terenului în raporturile juridice de stabilire a regimului drepturilor asupra proprietății unui terț în cele din urmă poate fi doar informat, dacă nu va da acordul. Prin încheierea unui contract însă proprietarul va fi cel puțin asigurat de eventuale riscuri și eschivarea de la răspundere în cazul cauzării prejudiciului de către operatorul de rețea, deoarece părțile contractante de cele mai multe ori nu se află într-o poziție de egalitate economică și socială. Nici proprietarul însă nu va trebui să facă abuz de dreptul său, deoarece sub aspect economic libertatea fără limite poate conduce la anarhie.

În sensul pur al voinței juridice, la etapa precontractuală atestăm declinul autonomiei de voință care este condiționat în ultimul timp de foarte multe norme imperative, cum sunt cele din domeniul energetic. Un alt temei al declinului este caracterul limitat al contractului în domeniul energetic care ține de securitatea statului.

Limitele libertății contractuale în domeniul energetic își au fundamentul în evitarea exagerărilor și abuzurilor de drept din partea proprietarilor referitoare la protecția proprietății. Cu toate acestea, voința juridică și autonomia sunt înțelese prin prisma individualismului juridic, în fapt comportamentul indivizilor conștienți de libertatea lor instituie ordinea publică.

În concluzie, normele legale din domeniul energetic trebuie să conțină expres condițiile de formare a raportului juridic privind stabilirea regimului drepturilor asupra proprietății unui terț, care poate fi prin simplul acord de voință generator de act juridic cu întinderile sale sau voința juridică stabilită prin contract cu consecințele respective, în sensul evitării abuzurilor. De lege ferenda propunem lărgirea prevederilor privind cazurile refuzului neîntemeiat din partea proprietarului.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul civil al Republicii Moldova, nr.1107-XV din 06.06.2002.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la energetică, nr.1525 din 19.02.1998, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50-51 din 04.06.1998.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la energia electrică, nr.124 din 23.12.2009 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 23-24 din 12.02.2010.
4. Legea Republicii Moldova cu privire la gazele naturale, nr.123 din 23.12.2009 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 23-24 din 12.02.2010.
5. Hotărârea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică cu privire la aprobarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea energiei electrice nr. 393 din 15.12.2010, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.

59-62 din 15.04.2011.

6. Hotărârea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică cu privire la aprobarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea gazelor naturale nr. 415 din 25.05.2011, // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 12.08.2011.

7. Stătescu C., Bîrsan C. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor. Editura ALL, București, 2009, 414 p.

8. Cimil Dorin. Calificarea raporturilor contractuale. Studiu monografic. Chișinău. Editura Grafema Libris. 2013, 224 p.

9. Dicționar explicativ ilustrat al limbii române. Editura ARC, GUNIVAS, 2007, 2280 p.

MASS-MEDIA – GESTIONARUL IMAGINII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ana VIZIRU-STEGĂRESCU,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

We all live now in modern age of information and technology. We can't imagine our life without mass media, without knowing what is going on around us, without understanding world in which we live, because is well known phrase „informed – means stronger”. In position receptors of messages transmitted by the mass media, are billions of people, spread all over the world. Regardless of nationality, culture or faith people receives a lot of information through radio, television or newspapers. Mass media sometimes gives us a surplus of information of which a large part contains details from politics and public administration. It would be unthinkable today without the media.

Trăim cu toții în era informațiilor și a tehnologiilor moderne. Nu ne mai putem imagina viața noastră cotidiană fără presă, fără să știm ce se mai întâmplă în jurul nostru, fără să cunoaștem lumea în care trăim, căci e bine cunoscută sintagma: „Informat, înseamnă puternic”. În postura de receptori ai mesajelor, transmise de mijloacele de informare în masă, se află miliarde de oameni, răspândiți în toate colțurile lumii. Indiferent de naționalitate, cultură sau religie, aceștia recepționează o mulțime de informații prin intermediul radioului, al televiziunii sau al presei scrise. Presa ne oferă uneori chiar un surplus de informații, dintre care o mare parte sunt din sfera politică și a administrației publice, acestea, la rândul lor, ar fi de neconceput în zilele noastre fără mass-media. Ceea ce știm despre viața administrației publice și cea politică din țara noastră și de peste hotare, aflăm, de cele mai multe ori, prin intermediul presei.

Thomas Jefferson spunea: „Dacă ar fi ca eu să decid dacă trebuie să avem un sistem de guvernare fără a avea ziare sau ziare fără a avea un sistem de guvernare, nu aș ezita să aleg cea de-a doua variantă”, deși unii experți ca Doris Graber susțin că „o persoană care nu citește periodice este mai bine informată decât cea care le citește, astfel încât cel ce nu știe nimic este mai aproape de adevăr decât cel cu mintea plină de falsități și erori”. [1, p.32]

Prin acompanierea informațională a realității, mass-media formează imaginea generală a mediului, influențând, astfel, modul de percepere a lui de către consumatorii produsului mediatic.

Conform dicționarului explicativ, imaginea este reprezentarea în mintea noastră a realității pe baza impresiilor primite prin simțuri (auditive, vizuale, olfactive). Un om politic, formațiune politică sau o administrație publică pot eșua dacă imaginea pe care o au în ochii publicului este nefavorabilă. Imaginea nu este cu adevărat formată decât atunci când intră în contact cu publicul, căruia îi este destinată. Odată ce este formată, imaginea urmează a fi permanent gestionată: redactată și readaptată, în funcție de cum evoluează pe traseul politic evenimentele sociopolitice, predilecțiile electoratului și nemijlocit candidatul. Formularea politicii și planificarea rezultă din schimbările rapide și complexe ale mediului de guvernare care, la rândul său, înaintea necesității elaborării de noi politici. Pregătirea deciziilor politice și prezentarea lor pentru a fi adoptate de organele abilitate cu acest drept este o funcție distinctivă a organelor administrației publice. [8, p. 23-24]

Managementul proiectelor și programelor de dezvoltare pornește de la dezideratul că, pentru a obține rezultate pozitive în dezvoltare, politicile și planurile elaborate trebuie să-și găsească reflectare în niște programe și proiecte concrete care, la rândul lor, pot fi implementate cu condiția unui management eficient pe care pot și trebuie să-l efectueze organele administrației publice încadrate cu un personal bine pregătit. După elaborarea strategiei campaniei de promovare a imaginii administrației publice, urmează elaborarea și armonizarea tuturor simbolurilor distincte ale acesteia, precum și ale partidelor politice sau ale liderilor politici.

Fără o imagine potrivită nu putem vorbi despre un viitor al unui lider politic sau al unei administrații publice. Prin imagine se înțelege reprezentarea care s-a format ca o sumă de credințe, cerințe, atitudini, opinii, mentalități, prejudecăți, experiențe, presupuneri, așteptări, în cadrul opiniei publice asupra unei persoane, instituții sau a oricăror fenomene sau obiecte. [9, p.15-17]

Noțiunile înrudite imaginii sunt prestigiul, renumele (prost renume), reputația, considerația etc. Imaginea se formează și se deformează în timp. Pentru a fi funcțională, imaginea unei administrații publice sau a unui partid trebuie să corespundă următoarelor criterii:

- trebuie să fie relativ cunoscută – o imagine creată de la zero riscă să nu devină suficient de bine cunoscută în timpul scrutinului electoral;

- trebuie să fie distinctă – produsul politic nu poate fi promovat dacă nu se deosebește de produsul concurenților; diferența devine argumentul principal în lupta electorală și trebuie să fie mereu promovată; în cazul unui om politic poate fi promovată diferența de vârstă, caracterul, educația etc., în cazul administrației publice aceasta poate fi promovată în funcție de statul acesteia, de anii de existență, de funcționarii publici din instituția respectivă, precum și grandurile câștigate de administrație; un program poate fi promovat ca modernist, tradiționalist, reformator etc.; din moment ce alegătorii au remarcat diferența, ei pot deosebi un partid de celelalte partide. De exemplu, alegătorii nu au relații personale cu liderii politici sau cu funcționarii publici, dar reacționează la anumite simboluri, care transmit succint o informație despre ei, un exemplu ar fi alegerea primarilor localităților. În acest sens, rolul mass-mediei este unul primordial în crearea imaginii reprezentantului unui partid la funcția de primar. Dirijarea schimbărilor și modificărilor din administrația publică, cum ar fi introducerea inovațiilor și tehnologiilor noi de administrare, reorganizarea sistemului bugetar, serviciului public, alte schimbări ce vizează organizarea și funcționarea organelor administrației publice este posibilă prin intermediul mass-mediei. [4, p. 25]

Edificarea instituțională are ca scop aducerea în corespundere cu necesitățile dezvoltării administrației publice a rețelei instituționale, acordarea sprijinului necesar prin aceasta la implementarea programelor și proiectelor elaborate, precum și introducerea în circuitul managementului public a noi valori și norme, forme și metode de activitate, având ca suport noi principii și norme comportamentale. Aceste particularități ale administrației publice în dezvoltare sunt supuse influenței factorilor timpului, prin care administrația publică evoluează. Realizarea acestor particularități și funcții se efectuează la etapa actuală pe fondul influenței proceselor democratice din societate. Orientarea lor spre valorile generale umane și edificarea statului de drept, desfășurarea unor procese active de socializare a personalității candidaților partidelor politice la o funcție în administrația publică.

Astăzi suntem martorii unor tendințe negative, cum ar fi nivelul scăzut al parametrilor conștiinței maturității culturii politice a populației, dezechilibrul demografic, nerespectarea ordinii de drept, creșterea fără precedent a corupției și fenomenelor care sunt în atenția autorităților administrației publice. Prin urmare, nu este deloc întâmplător faptul că, de cele mai dese ori, partidele politice aplică în timpul competițiilor electorale strategia personalizării. Alegătorul votează, astfel, persoana înzestrată cu anumite calități, cum ar fi experiența, puterea de influență, perseverența, abilitățile intelectuale, severitatea etc. Astfel, în mentalitatea maselor se proiectează o imagine ideală, la care se „racordează” candidatul. [5, p. 138]

Potrivit lui V. Moșneaga, mass-media evoluează din ce în ce mai mult spre personalizare care devine o prerogativă. Presa se întrece în a desemna personalitățile anului și în a depista „eroii zilei”, stabilește o ierarhie a acestora și îi apreciază. În ultimul timp, omenirea a cunoscut campanii electorale „spectaculoase” care s-au bazat foarte mult pe sprijinul oferit de presă și, în special, de către televiziune, un imagemaker. [12, p. 98-99]

Politicienii, încearcă, în procesul de creare a imaginii proprii, să ascundă de cetățeni anumite informații, uneori din motivele așa-zisei „siguranțe naționale”, alteleori - pentru a evita o politică stânenitoare, iar demascările ocazionale amintesc că ceea ce primește cetățeanul drept informație politică în sfera publică este adesea o imagine incompletă și parțială a realității. Astfel de cazuri se întâlnesc și în administrația publică atunci când are loc prezentarea proiectelor-grant unde este necesară prezentarea publică a informației, prin intermediul mijloacelor mediatice, astfel încât cetățeanul de rând trebuie să fie informat pentru susținerea acestor proiecte. [2, p. 76]

Conținutul și modalitățile de dezvoltare a administrației publice capătă dimensiuni în timp și spațiu care ordonează desfășurarea proceselor reformatoare într-o anumită ordine și în anumite zone geografice ale Republicii Moldova, aceasta determinând natura evolutivă a proceselor reformatoare ale administrației publice. Evoluția de transformare a administrației publice este o desfășurare continuă a schimbărilor structural-organice și funcționale ale administrației publice cu implementarea treptată a inovațiilor. Aici mass-mediei îi revine rolul de catalizator între administrația publică și societate, având funcția de informare și socializare prin intermediul tehnologiei de ultimă oră.

Toate aceste mecanisme de schimbare, care au loc în societate, ne permit să vorbim despre o perioadă de tranziție ca o stare deosebită a organismului social în care au loc niște transformări economice și politice, de asemenea, se desfășoară niște procese sociale rapide și contradictorii, până la schimbări esențiale în administrația publică.

Perioada de tranziție, după părerea lui B. Rakitski, e considerat timpul pe parcursul căruia se parcurge distanța de la punctul inițial al stării calitative a societății până la o nouă stare calitativă a ei. [5, p. 142]

Mass-media este, astfel, menită să servească drept releu persoanelor cu funcție în administrația publică întru formarea discursului în funcție de canalul de televiziune ales.

Administrația ca fenomen social își are originea în adâncul istoriei. O perioadă îndelungată oamenii au trăit în lipsa unei administrații instituționalizate, însă evoluția societății umane a contribuit sub influența diferiților factori la apariția administrației. Printre factorii care au influențat apariția administrației au fost: factorul economic, cel social și factorul politic.

Administrația publică urmărește realizarea interesului general, comun al societății, adică îndeplinirea doleanțelor oamenilor ca o comunitate fie la nivel național, regional sau local. Pentru realizarea administrației publice, comunitatea umană respectivă formează unele instituții autorități, organe abilitate cu dreptul de a conduce în numele comunității și de a realiza scopul comun, general al său.

Dreptul constituie totalitatea regulilor și normelor juridice care reglementează relațiile sociale dintr-un stat, iar normele juridice, ca și normele morale, sunt reguli de conduită cu caracter general și impersonal. Normele juridice sunt emise de organele de stat competente, a căror respectare poate fi asigurată prin constrângere. Totalitatea normelor juridice dintr-un stat formează un sistem național unitar de drept, determinat de sistemul economic, social și politic. Caracterul unitar al unui sistem de drept nu exclude, ci, dimpotrivă, ținând cont de trăsăturile specifice ale relațiilor sociale dintr-un domeniu de activitate, admite cu certitudine divizarea în ramuri, iar a ramurilor - în instituții de drept. [6, p. 7]

Pentru ca cetățeanul de rând să fie familiarizat la capitolul funcționalitatea administrației publice, este nevoie de corelația mass-media cu instituțiile administrației publice. Această relație bilaterală poate fi privită ca un proces de implementare a proiectelor care vin din partea administrației publice și vizează direct cetățeanul.

Așadar, în 1962, Daniel Boorstin a inventat termenul „pseudoeveniment”, ca reacție la tendința mediilor de a relația evenimente nereale întru mușamalizarea realității. Astfel, o sursă de pseudoevenimente pentru presă o reprezintă sfera politică – interviurile cu liderii politici, primarii, pretorii, declarațiile, conferințele de presă etc., materiale ce pot fi relatate și preluate pentru a umple coloanele ziarelor și timpul de emisie. În goana lor după public, mass-media „produc” evenimente senzaționale care, în fond, sunt o denaturare a imaginii realității. Astfel, pe parcurs s-a dezvoltat interdependența dintre administrația publică ca instituție și mass-media, întrucât funcționarii publici vin cu informații frecvente întru satisfacerea nevoii de știri a presei și nu ratează ocaziile de expunere publică a rezultatelor benefice imaginii administrației publice. Conducătorii instituțiilor administrației publice au interesul de a se afla în permanență în legătură cu presa, deoarece au posibilitatea de a-și expune realizările și de a exercita influență asupra opiniei publice. [3, p. 64-65]

Astfel, administrația publică este în permanență transparentă vizând toate domeniile de activitate: social-cultural, economic și politic.

Mesajele generate de administrația publică, se confruntă cu mesajele provenite din realitate, adică din sfera economică, din sindicate, de la alte structuri care fac lobbyism într-o situație-problemă sau alta.

„Impactul reciproc și raportul dintre instituțiile administrației publice și mijloacele de comunicare în masă conduc la controlul și selectarea informațiilor difuzate de mass-media ca modalități de incidente sociopolitice, tendințe de reglementare a practicilor comunicaționale etc.” De multe ori, mesajele difuzate de presă trezesc interesul maselor atunci când evenimentele sunt dramatizate, adică sunt transformate de presă în subiecte interesante și accesibile oamenilor de rând – o anecdotă, un scandal ori altă „dramaturgie” social-politică.

Unul dintre procedeele preferate ale președinților americani din sec. XX-lea era managementul știrilor, astfel reușeau să influențeze opinia publică în favoarea lor. În această ordine de idei, se observă tot mai des în buletinele de știri o caracteristică amplă a ședințelor consilierilor administrației publice ale diferitelor instituții.

„Relațiile cu publicul sunt folosite pentru a profila în fața publicului imaginea dorită de administrația publică, dar nu cea reală”. [9, p. 87]

În ceea ce privește Republica Moldova, încercând să înrădăcineze imaginea lor în conștiința auditorului, funcționarii publici de conducere nu pierd ocazia să participe în cadrul emisiunilor radioului și televiziunii, sunt prezenți în paginile presei, dacă nu cu declarații politice, cu merite în activitatea lor de bază, cel puțin, prin scandaluri, expresii specifice lor (uneori chiar dezonorante) etc.

Într-o situație de criză economică, situație caracteristică societății moldovenești, care amenință existența sistemului administrativ, administrația publică încearcă să liniștească atmosfera, evitând să expună situația reală, furnizând informații parțiale și mușamalizând aspectele negative ale crizei, pentru a nu șifona imaginea instituțiilor administrației publice și pentru a nu diminua credibilitatea indivizilor în capacitatea decizională a acestora. Jurnaliștii trebuie să fie precauți cu sursele oficiale de informare, să caute și să găsească surse de alternativă, care ar confirma sau infirma informația obținută de la ei.

Presa, în fond, se află la originea formării pentru public a imaginii de ansamblu a administrației publice. Datorită potențialului emotiv-persuasiv, mai ales cel al televiziunii, reprezentantului administrației publice i se atribuie calități pozitive, care corespund standardelor acceptate, aprobate deja de public și adorate de acesta.

BIBLIOGRAFIE

1. Graber, Doris A., *Media Power in Politics*, CQ Press, 2010.
2. Achache, Gilles, *Le marketing politique*, CNRS Editions, Paris, 1989.
3. Carpinschi Anton, Cristina Bocancea, *Știința politicului*. Tratat, vol. I, Editura Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 1998.
4. Cibotaru, V., Pasat A., *Jurnalistul între datorie și conflict*, Chișinău, 2005.
5. Simboteanu, Aurel, *Teoria administrației publice*, CEP USM, Chișinău, 2008.
6. Teodor Negrescu, Cătălina Scorețchi, *Dreptul muncii*, Labirint, Chișinău, 2010.
7. Gross, Peter, *Mass-media și democrația în țările Europei de Est*, Polirom, Iași, 2004.
8. Guzun, Mihai, *Toleranța politică și etnică din perspectivă democratică*, CCRE „Presa”, Chișinău, 2005.
9. Maarek, Philippe J., *Campaign Communication and Political Marketing*, Routledge, London, 2003.
10. Miega, Bernard, *Societatea cucerită de comunicare*, Polirom, Iași, 2004.
11. Moraru Victor (coord.), *Politica și comunicarea în tranziție*, IMM, Chișinău, 2006.
12. Moșneaga V. (coord.), *Mass-media în societățile în tranziție: realități și perspective*, Chișinău, 2000.

UNELE ASPECTE CONCEPTUALE DE AUTONOMIE LOCALĂ ÎN CONTEXT EUROPEAN

Natalia BANTUȘ-GURDUZA,
doctor în drept, consultant principal,
Parlamentul Republicii Moldova

SUMMARY

Local autonomy is the fundamental principle which is governing and also underlies the development of local public authorities, as a common component of „the democratic principles of all Member States of the Council of Europe”, which though it’s legal regulating and correct application, makes possible the decentralization of power. Local autonomy is the modern form of expression of the principle of administrative decentralization.

Autonomia locală constituie principiul fundamental care guvernează și, totodată, se află la baza dezvoltării administrației publice locale, fiind un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei”, care prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii. [1, p. 37] I. Vida considera că autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. [2, p. 53]

Cuvântul „autonomie” înseamnă în limba greacă veche (auto - singur, independent, iar nomos - lege) libertatea de a guverna prin propriile sale legi.

Constituțiile statelor lumii acordă un loc primordial principiului autonomiei locale, care se află la baza organizării și funcționării autorităților administrației publice locale. Autonomia locală presupune rezolvarea unor probleme locale de către autorități administrative locale.

Așadar, putem spune că între principiul descentralizării administrative și cel al autonomiei teritoriale locale nu există diferențe de conținut, „descentralizarea fiind o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale, la baza descentralizării aflându-se ideea unei anumite autonomii locale”. [3, p.104]

Principiul autonomiei locale dă dimensiune și sens descentralizării administrative, făcând posibilă stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale și organelor de conducere ale acestora, în raport cu administrația centrală. Autonomia serviciilor poate consta în lărgirea extremă a descentralizării, dar ea poate exista fără să fie precedată de o centralizare și, prin urmare, fără să necesite descentralizarea. [4, p. 254]

Așa cum a susținut și întreaga doctrină interbelică din România, ideea de descentralizare implică pe cea de autonomie.

Conținutul principiului autonomiei locale și valențele sale complexe reprezintă chintesența întregii activități a administrației publice locale din unitățile administrativ-teritoriale. Înțelegerea corectă a conținutului acestui principiu are o importanță deosebită pe planul acțiunilor practice și evită accentuarea și absolutizarea sa, însă acesta nu trebuie confundat cu independența locală. [5, p.74-75] Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitate pe baza și în limitele prevăzute de lege.

Marcel Prelot consideră, pe bună dreptate, că administrația publică locală este o „administrație autonomă”, care coadministrează împreună cu administrația centrală problemele unităților administrativ-teritoriale. [6, p.142]

Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor-membre ale Consiliului European, care prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.

Autonomia locală și descentralizarea au reprezentat principii definitorii în organizarea sistemului de administrare publică locală, conform standardelor internaționale, acestea fiind prevăzute în Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”.

În context european, conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței permanente a puterilor locale și regionale din Europa. [7]

Dovada faptului că acest principiu este unul fundamental în cadrul democrației locale este dată de lărgirea cadrului de manifestare a acestui principiu de la nivel local la cel regional, al statelor, precum și tendințele de extindere a aplicabilității autonomiei locale pe scară continentală. [8, p.95]

Carta conține prevederi care stipulează principiile generale ale autonomiei locale și arată necesitatea existenței unei baze constituționale și legale a autonomiei locale, definește conceptul și stabilește principiile care guvernează organizarea și competențele autorităților locale.

Preambulul documentului menționat subliniază ideea că „apărarea și întărirea autonomiei locale în diverse țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe întemeiate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii”.

Art.3 al Cartei Europene a Autonomiei Locale definește în felul următor conceptul de autonomie locală:

- „Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, pe propria lor răspundere și în profitul populației lor, o parte importantă a treburilor publice.

- Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membrii aleși prin sufragiu liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive care răspund în fața lor. Această dispoziție nu prejudiciază recurgerea la adunările cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde ea este permisă de lege”. [9, p.58]

Carta europeană prin noțiunea de „*drept și capacitatea efectivă*” a colectivităților locale exprimă ideea că nu este suficientă doar acordarea teoretică a autonomiei locale, ci este necesară și atribuirea de mijloace materiale și financiare pentru a se putea realiza efectiv aceste drepturi și capacități conferite. Astfel, autonomia locală fără existența unei baze materiale și fără posibilitatea de a dispune liber de aceasta, rămâne un principiu enunțat doar la nivel pur teoretic. [10, p. 87-88]

Relevantă pentru recunoașterea importanței acestui principiu este și inițiativa la nivel european a Congresului Puterilor Locale și Regionale ale Europei în privința promovării unui proiect al Cartei europene a autonomiei regionale,¹ iar la nivel universal, în colaborare cu organizația Națiunilor Unite, a proiectului de Cartă mondială a autonomiei locale.²

În ceea ce ne privește, ne raliem opiniei profesorului Gheorghe Cornea care consideră că prin sintagma „*colectivitate locală*” doctrina europeană are în vedere unitățile administrativ-teritoriale, și nu organele care exercită dreptul acestora la autonomie locală. [11, p. 59-60] În sprijinul acestei idei, menționăm prevederile unor constituții europene, care prin această sintagmă înțeleg comuna (rurală sau urbană).

Constituția Franței din 4 octombrie 1958 prevede: „Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, teritoriile de peste mări. Orice altă colectivitate teritorială este creată de lege. Colectivitățile se administrează în mod liber prin consiliile alese, în condițiile prevăzute de lege (art. 72)”. [12]

Constituția Spaniei din 27 decembrie 1978 prevede: „Constituția garantează autonomia comunelor. Acestea vor avea deplină personalitate juridică. Conducerea și administrarea lor revine consiliilor municipale respective, formate din primari și consilieri (art. 140)”. [13]

Constituția Belgiei (art. 108) consacră aplicarea următoarelor principii: alegerea directă a membrilor consiliilor provinciale și comunale; descentralizarea de atribuții către instituțiile provinciale și comunale; desfășurarea în public a ședințelor consiliilor provinciale și comunale în limitele stabilite de lege; bugetele și profiturile să fie date publicității; intervenția autorității de tutelă sau a puterii legislative pentru a împiedica violarea legii sau lezarea interesului general. [14]

Constituția Cehiei din 16 decembrie 1992 prevede: „Republica Cehă este împărțită în comune, care sunt colectivitățile teritorial-administrative de bază. Colectivitățile teritorial-autoadministrative de nivel superior sunt provinciile sau regiunile (art. 99)”. [15]

Conform Constituției Ungariei (art. 42), autonomia locală constituie „rezolvarea autonomă și democratică a problemelor locale de interes public care vizează comunitatea alegătorilor, exercitarea în interesul locuitorilor a puterii publice locale”. [16, p.458]

Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991 prevede: „Comuna este unitatea administrativă și teritorială de bază în care se realizează autoadministrația locală. Cetățenii participă la administrarea comunei atât prin intermediul organelor autoadministrației locale pe care le aleg, cât și direct, prin referendum și prin adunarea generală a populației (art. 136, alin. 1)“.

Constituția Poloniei din 2 aprilie 1997 prevede: „Comuna constituie unitatea fundamentală a autoadministrării locale (art. 164 alin. 2)“; „Alte unități ale autoadministrării teritoriale sau locale și regionale sunt stabilite prin lege (art. 164, alin. 2)“; „Unitățile autoadministrării teritoriale își îndeplinesc atribuțiile prin intermediul organelor deliberative și executive (art. 169, alin. 1)“. Polonia și-a asigurat foarte devreme, în martie 1990, un grad ridicat de autonomie locală și de competență culturală, prin „Actul de guvernare teritorială“ [17]

Constituția Republicii Moldova (art. 109) [18] stabilește că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

În general, doctrina franceză este de acord cu dubla natură a colectivităților locale, aceea de „colectivitate descentralizată“ și de „circumscripție teritorială a statului“. [19, p.331]

Sintagma „*în cadrul legii*“ relevă faptul că autonomia locală trebuie să se stabilească în limite legale, adică competențele autorităților locale să se subordoneze legii.

Totodată, autonomia locală este recunoscută tuturor locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială, autonomia neacordându-se pe baze etnice. Profesorul Ion Diaconu preciza că „gradul de autonomie se raportează la toate unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de compoziția etnică a populației. Autonomia nu este un drept al unei colectivități etnice, ci este un obiectiv politic de guvernare descentralizat“. [20, p. 8]

Pentru o bună și reușită aplicare a principiului autonomiei locale, acesta trebuie să dispună și de o protecție legală. În acest sens Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale“ (art. 11) consacră: „Colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală care sunt consfințite în Constituție și în alte acte ale legislației interne“.

Autonomia locală nu este doar un drept, ci și o obligație pentru autoritățile reprezentative ale colectivităților locale de a gestiona și de a rezolva eficient problemele acestor colectivități. [21, p. 354]

Acest principiu acordă autorităților administrației publice locale dreptul și capacitatea efectivă de a dispune de toate măsurile pentru satisfacerea intereselor locuitorilor acestor unități. [22, p. 83]

Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă. Din analiza acestui alineat reiese că autonomia locală vizează trei componente: *organizatorică*, *funcțională* și *gestionară*. Autonomia locală se referă, pe de o parte, la organizarea și funcționarea administrației publice locale, iar pe de altă parte, la gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Componenta organizatorică se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale. În această privință Constituția face trimitere la dispozițiile legii. Articolul 112, alin. 3 prevede că modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege, iar în art.113, alin. 2 se precizează că și consiliul raional este ales și funcționează în condițiile legii.

Componenta funcțională reprezintă competența autorităților administrației publice locale de a rezolva o parte importantă a treburilor politice fără intervenția altor autorități. [23, p. 57] Principiul autonomiei locale presupune ca organele administrației publice locale să hotărască în mod independent pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor unităților administrativ-teritoriale.

Însă principiul autonomiei locale presupune o delegare a competențelor către autoritățile locale numai de *ordin administrativ*, nu și *legislativ*, astfel încât autoritățile administrative teritoriale „nu pot recurge la modificarea structurii administrative stabilite prin lege și nici nu pot crea alte autorități administrative“. [24, p. 138]

Componenta gestionară se regăsește în existența unui buget propriu, adică a unor mijloace (venituri) materiale și bănești proprii, care să-i permită rezolvarea unor probleme locale. Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă bugetele unităților administrativ-teritoriale și au dreptul să instituie impozite și taxe locale, în condițiile legii, deoarece o adevărată autonomie locală nu poate exista fără o autonomie financiară.

Una dintre cele mai dificile probleme ale autonomiei locale o constituie autonomia financiară. Administrația publică locală trebuie să aibă resurse proprii suficiente, de care să dispună în mod liber în exercițiul componentelor lor, obținându-se, astfel, o reală autonomie financiară.

În final, se poate trage concluzia că principiul de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă și presupune, astfel, transferarea unor competențe de la nivel central la nivel local, unde autonomia locală asigură un grad înalt de democrație, fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune și reprezentând chintesența întregii activități de administrație publică din unitățile administrativ-teritoriale.

Autonomia locală este percepută în context european, ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor-membre ale Consiliului European, care prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.

Putem spune însă că, oricât de largă ar fi autonomia locală și deci competențele autorităților alese, autoritățile își desfășoară activitatea strict în cadrul unui stat (unitar) și nu în afara acestuia. Principiul autonomiei locale nu poate fi conceput decât în anumite limite.

NOTE

¹ Recomandarea nr. 34/1997 a CPLRE privind proiectul Cartei Europene a Autonomiei Regionale, adoptat la data de 5 iunie 1997 în cadrul celei de-a patra sesiuni plenare a Congresului Puterilor Locale și Regionale, Consiliul European.

² Recomandarea nr. 98/2001 a CPLRE privind proiectul Cartei Mondiale a Autonomiei Locale, adoptate la data de 31 mai la Strasbourg.

BIBLIOGRAFIE

1. Popa, Eugen, *Autonomia locală în România*, Editura All Beck, București, 1999 – 214 p.
2. Vida, I., *Administrația publică și autonomia locală*, în „Dreptul”, nr. 10-11/1994, pp. 51-53.
3. Laubadere, Andre de, Venezia, Jean Claude, Gaudement, Yves, *Traite de droit administratif*, tome I, 14 edition, L.G.D.J., Paris, 1996 – p. 104.
4. Cușnir, Vitalie, *Unele aspecte ale reformei administrativ-teritoriale și administrării locale*, în Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova, Chișinău, Tipografia centrală, pp. 201-321.
5. Creangă, Ion, *Curs de drept administrativ*, vol. II, Ed. Epigraf, Chișinău, 2005 – 346 p.
6. Prelot, M., Boulois, J. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Daloz, Paris, 1987, – 906 p.
7. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985, http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php
8. Manda, Corneliu, *Dreptul colectivităților locale*, Editura Lumina Lex, București, 2005, – 436 p.
9. Cornea, Gheorghe, *Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România*, Revista „Dreptul”, nr. 10/2002, București, pp. 56-68.
10. Ticames, Emilian, Stelian, Gheorghe, Savu, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Editura Sedcom Libris, Iași, 2003, 441 p.
11. Cornea, Gheorghe, *Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România*, Revista „Dreptul”, nr. 10/2002, București, pp. 56-68.
12. Constituția Republicii Franceze din 4.10.1958, cu modificări // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>
13. Constituția Regatului Spaniei din 29.12.1978, cu modificări // <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>
14. Constituția Regatului Belgiei din 17.02.1994, cu modificări // http://www.senate.be/senbeldocs/constitution/const_fr.html
15. Constituția Republicii Cehiei din 16.12.1992, cu modificări // http://www.usoud.cz/pages/prav_uprava/ustava.html
16. Guceac, Ion, *Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept*, Edificarea statului de drept, Transparency Internațional – Moldova, p. 103-109
17. Constituția Republicii Polone din 02.04.1997, cu modificări // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konstytucja/kon1.htm>
18. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/18.08.1994, cu modificările ulterioare
19. Rivero J., *Droit administratif*, neuvieme edition, Daloz, Paris, 1980, 330-332 p.
20. Deaconu, Ștefan, *Bună guvernare și descentralizare*, „Revista de drept public”, nr. 3/2003, pp. 21-27.
21. Preda, Mircea, *Drept administrativ, Partea generală*, Editura Lumina Lex, București, 2004 – 383 p.
22. Gheorghe Zaharia, Tudor Alexandru Chiuariu, *Tratat de drept administrativ*, Ediția a II-a revăzută și actualizată, Iași, 2004, - p. 372.
23. Petrescu, Rodica, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României*, Revista Transilvăneană de Științe Administrative, nr. 1(2)/1999, Cluj-Napoca, pp. 59.
24. Preda, Mircea, *Drept administrativ, Partea generală*, Editura Lumina Lex, București, 2004, – 383 p.

UNELE REFLECȚII JURIDICE PRIVIND REGLEMENTAREA LEGALĂ A GREVEI PATRONALE (A LOCK-OUT-ULUI)

Gioni POPA GAVRILOVICI,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the employment relationship, a lock-out occurs when management shuts down company operations to prevent union workers from working. It is a tactic typically used by employers to hinder union organization or to gain leverage in labour disputes.

In this connection, the author of the given research paper has elucidated some aspects of the legal nature of the lock-out according to the labour legislation of the Republic of Moldova and other countries.

După cum se menționează în literatura de specialitate, [1, p. 812, 321-323] *lock-out*-ul reprezintă o măsură dispusă de către angajator, simetric opusă grevei, constând în închiderea totală sau parțială a unității, în considerarea unei greve iminente ori declanșate, ceea ce are drept urmare refuzul angajatorului de a oferi condițiile de prestare a muncii și, astfel, de a plăti salariile celor care nu participă la grevă.

În opinia cercetătorului român Aurelian-Gabriel Uluitu, [2, p. 137] pe plan mondial, după apariția grevei în secolul al XIX-lea, *lock-out*-ul a apărut și, ulterior, a fost recunoscut ca instrument de presiune a patronilor asupra salariaților.

Dacă în prima sa etapă, *lock-out*-ul avea caracter preponderent ofensiv (prin intermediul său, patronul îi determina pe salariați să accepte măsuri care contraveneau intereselor acestora), cu timpul, datorită modificărilor semnificative referitoare la măsurile legale de protecție a salariaților, rolul ofensiv al *lock-out*-ului s-a diminuat. Astfel, în unele țări europene, angajatorii recurg la *lock-out* ca o ripostă la greva declanșată de salariați, dar *această măsură este considerată legală numai dacă sunt respectate anumite condiții și numai în anumite situații* [3, p. 117-118]: de exemplu, atunci când, într-o fază preconflituală, salariații își îndeplinesc în mod defectuos atribuțiile de serviciu; atunci când o astfel de măsură se impune deoarece greva amenință să pericliteze ordinea și securitatea angajatorului, cu consecința nașterii riscului angajării răspunderii juridice a angajatorului; atunci când greva amenință funcționarea totală sau parțială a unității.

În legislația română este consacrat, în mod expres, principiul egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii (art. 5, alin. (1) din *Codul muncii al României*. [4]) Astfel, aplicarea acestui principiu în raport cu cei doi parteneri sociali (salariații și angajatorii) ar impune recunoașterea dreptului angajatorului la *lock-out*, simetric cu dreptul salariaților la grevă. [5, p. 103]

Se cere menționat că, pe plan istoric, legislația română referitoare la conflictele colective de muncă și la greve din perioada anilor 1920-1950, reglementa *lock-out*-ul ca fiind „posibilitatea patronilor de a închide unitatea, un serviciu, un atelier, cu ocazia unui conflict colectiv de muncă”. [6, p. 89] Însă reglementările ulterioare privind soluționarea conflictelor colective de muncă (*Legea nr. 15/1991 privind soluționarea conflictelor colective de muncă* [7] și *Legea nr. 168/1999 privind soluționarea conflictelor de muncă* [8, p. 582]) nu au cuprins prevederi exprese referitoare la *lock-out*.

În opinia unor savanți, la care ne raliem și noi, în sistemul legislației românești, *lock-out*-ul este inadmisibil, întrucât în sfera raporturilor de muncă operează principiul stabilității în muncă, consacrat prin art. 41, alin. (2) din *Codul muncii al României*. La aceeași concluzie ajungem după elucidarea cadrului legal existent în Republica Moldova, potrivit căruia executarea contractului individual de muncă este guvernată de principiul stabilității în muncă, ceea ce presupune că modificarea unilaterală de către angajator a contractului individual de muncă este posibilă numai în cazuri excepționale (prevăzute de art. 104, alin. (2), lit. a) și b) din *Codul muncii al Republicii Moldova* [9] (în continuare – C.M. R.M.)) și doar în condițiile prevăzute de C.M. R.M. [10, p. 171]

Totodată, în doctrina și practica românească, s-a pus în discuție problema asemănării șomajului tehnic cu *lock-out*-ul. [11, p. 107] Astfel, șomajul tehnic este reglementat de art. 52, alin. (1), lit. c), alin. (3) și art. 53 din *Codul muncii al României*, constând, în special, în întreruperea sau reducerea temporară a activității, fără încetarea raportului de muncă, pentru motive economice, tehnologice, structurale sau similare. Pe durata șomajului tehnic, salariatul implicat în activitatea redusă sau întreruptă, care nu mai desfășoară activitate, beneficiază, pe de o parte, de o indemnizație, plătită din fondul de salarii, ce nu poate fi mai mică de 75% din salariul de bază corespunzător locului de muncă ocupat, iar pe de altă parte, își va asuma o obligație corelativă de a se afla la dispoziția angajatorului, acesta având oricând posibilitatea să dispună reînceperea activității.

În plus, luând în considerare prevederile art. 52, alin. (3) din *Codul muncii al României*, în cazul reducerii tempo-

rare a activității, pentru motive economice, tehnologice, structurale sau similare, pe perioade care depășesc 30 de zile lucrătoare, angajatorul dispune de posibilitatea reducerii programului de lucru de la 5 zile la 4 zile pe săptămână, cu reducerea corespunzătoare a salariului, până la remedierea situației care a cauzat reducerea programului, după consultarea prealabilă a sindicatului reprezentativ de la nivelul unității sau a reprezentanților salariaților, după caz.

Luând în considerare prevederile legale invocate, concluzia care se desprinde este că, chiar dacă art. 52-53 din Codul muncii al României se referă generic la „înteruperea activității angajatorului”, nu se poate concluziona că legiuitorul ar fi reglementat implicit *lock-out*-ul, conceput ca o măsură dispusă de către angajator, simetric opusă grevei, constând în închiderea totală sau parțială a unității, în considerarea unei greve iminente ori declanșate, ceea ce are drept urmare refuzul angajatorului de a oferi condițiile de prestare a muncii și, astfel, de a plăti salariile celor care nu participă la grevă.

Așadar, susținem întru totul poziția autorilor Roxana Radu și Mioara Neamțu, [12] care au relevat că argumentele logice (și istorice) conduc la ideea că textele legale citate trebuie interpretate în sensul că *înteruperea activității* în cazul șomajului tehnic este determinată de factori obiectivi, tehnici sau de altă natură, iar nu exclusiv de voința angajatorului.

Se cere relevat faptul că în doctrină au fost expuse opinii divergente referitoare la *lock-out*. Astfel, potrivit unor autori, [13, p. 139] se consideră că, *de lege lata*, *lock-out*-ul nu este permis în nicio situație, indiferent de scopul urmărit de angajator prin *înteruperea* temporară a activității. În sprijinul acestei soluții, pot fi invocate mai multe argumente:

- această poziție negativă are ca fundament principiul stabilității în muncă care, deși nu este enumerat în rândul principiilor fundamentale care guvernează raporturile juridice de muncă (art. 3-9 din Codul muncii al României; art. 5 C.M. R.M.), poate fi dedus din prevederile legale referitoare la obligațiile principale ale angajatorului (art. 40 din Codul muncii al României și, respectiv, art. 10 C.M. R.M.);

- lipsa din legislație a oricărei referiri la *lock-out* nu poate conduce la aplicarea principiului de interpretare, potrivit căruia ceea ce nu este interzis este permis, întrucât opțiunea legiuitorului de a reglementa în mod exclusiv greva exprimă voința acestuia de a conferi *lock-out*-ului caracter ilicit.

Conform celei de-a doua opinii, [14, p. 41-42] se afirmă că legalitatea *lock-out*-ului ar trebui admisă, dacă prin acesta angajatorul nu urmărește un scop ofensiv și încearcă să contracareze o grevă ilegală.

Ulterior, cea de-a doua opinie a fost împărțită de savantul Ion Traian Ștefănescu, care consideră că închiderea temporară de către angajator a unității este licită atunci când acesta se află în situații grave care nu pot fi depășite decât prin *lock-out* și anume: [15, p. 863-864]

- dacă pe fondul unei situații preconflictuale, angajatorul ripostează față de o prestație a muncii defectuoasă în mod intenționat; astfel, ar fi vorba, ca reacție, despre o aplicare concretă a excepției *non adimpleti contractus*;

- în situația necesității de a asigura ordinea și securitatea unității, periclitate din cauza grevei, și care, dacă ar continua, ar fi de natură să antreneze responsabilitatea juridică a angajatorului;

- atunci când angajatorul, din cauza grevei, este în imposibilitate de a asigura funcționarea unității sale.

În opinia lui Alexandru Țiclea, [16, p. 283] *lock-out*-ul ar fi justificat și de contracararea unor greve ilegale. Dar, desigur că este necesar ca legiuitorul să reglementeze în mod expres greva patronală așa cum reglementează și greva lucrătorilor.

Din analiza reglementărilor din alte țări având ca obiect conflictele colective de muncă, a dezvoltărilor doctrinale și a soluțiilor jurisprudențiale, putem identifica următoarele opțiuni în materie de *lock-out*: [17, p. 139-141]

a) *state în care lock-out-ul este permis și beneficiază de o reglementare specială:*

- Statele Unite. Legea Taft-Harley din 1947 consfințește în favoarea angajatorilor dreptul la *lock-out*. *Lock-out*-ul se declanșează atunci când reprezentanții organizației sindicale resping ultima ofertă făcută de angajator în cadrul negocierilor colective și sunt de acord să reînceapă lucrul în aceleași condiții ca cele stipulate în contractul colectiv de muncă anterior, care a expirat sau urmează să expire în scurt timp. În acest caz, *lock-out*-ul este menit să-i determine pe reprezentanții salariaților să accepte oferta finală a angajatorului; [11, p. 104]

- Croația. Potrivit dispozițiilor art. 211 din Codul muncii al Croației, angajatorul poate recurge la *lock-out* exclusiv pe durata desfășurării grevei, în următoarele condiții: au trecut, cel puțin, 8 zile de la încetarea lucrului de către salariați și părțile nu au ajuns la un acord; numărul salariaților care nu participă la grevă și care ar fi afectați de măsura angajatorului nu trebuie să depășească jumătate din numărul salariaților greviști; angajatorul trebuie să plătească salariaților care nu participă la grevă și sunt afectați de *lock-out* o indemnizație egală cu salariul de bază minim stabilit prin lege;

- Spania. Dectul-Lege asupra raporturilor de muncă din 1977, în scopul protecției dreptului la grevă, admite caracterul licit al *lock-out*-ului numai în cazurile de excepție în care prin grevă s-ar pune în pericol însăși existența întreprinderii, viața persoanelor ori proprietatea acestora ș. a.;

b) *State în care, fără a fi reglementat, lock-out-ului i se recunoaște, în anumite situații, caracterul licit:*

- Franța. În lipsa unor reglementări legale referitoare la problema *lock-out*-ului, doctrina și jurisprudența au identificat condițiile în care *lock-out*-ul poate fi recunoscut licit, respectiv angajatorul trebuie să probeze că măsura închi-

derii întreprinderii s-a datorat unei situații „constrângătoare” de natură a-l elibera de obligația de a asigura condițiile de muncă și plata salariilor. Totodată, *lock-out-ul* poate fi calificat ca fiind ilicit, dacă patronul ripostează față de o prestație defectuoasă a muncii, care excede exercițiului normal al îndeplinirii obligațiilor de serviciu. În acest caz, *lock-out-ul* apare ca o manifestare din partea patronului a excepției de neexecutare a contractului, în situația în care este necesară ordinea și securitatea agentului economic, periclitată prin grevă și care ar fi de natură să antreneze responsabilitatea juridică a patronului. [18, p. 56]

- Italia. *Lock-out-ul* este considerat lícit, ca răspuns la grevă, în situații strict excepționale și strict determinate, când greva ar pune în pericol viața sau sănătatea oamenilor, existența întreprinderii ori ar face imposibilă activitatea angajatorului;

c) *State în care lock-out-ul este interzis prin norme juridice imperative:*

- Portugalia. Interdicția organizării *lock-out-ului* se regăsește atât în prevederile constituționale, cât și în actele normative ce reglementează soluționarea conflictelor colective de muncă. Se cere remarcat faptul că încălcarea de către angajator a acestei interdicții constituie infracțiune;

- Federația Rusă. *Lock-out-ul* este interzis expres prin dispozițiile art. 415 din Codul muncii al Federației Ruse.

Luând în considerare cele expuse, considerăm că aptitudinea angajatorului de a întrerupe temporar activitatea trebuie să fie circumscrisă în mod imperativ atât în cadrul normativ al Republicii Moldova, cât și în cel românesc, cu respectarea următoarelor exigențe: a) identificarea exhaustivă a situațiilor excepționale în care *lock-out-ul* s-ar justifica (de exemplu, situații în care greva ar pune în primejdie viața sau sănătatea oamenilor); b) consacrarea expresă a rolului defensiv al *lock-out-ului* (doar ca răspuns la grevă sau la amenințarea cu greva); c) notificarea salariaților (neparticipanți la grevă) care sunt afectați prin măsura angajatorului; d) consfințirea obligației angajatorului de a achita salariaților care nu participă la grevă și care sistează activitatea din cauza *lock-out-ului* a unei indemnizații raportate la nivelul salariului minim garantat pe țară.

BIBLIOGRAFIE

1. Beligrădeanu Ș., Ștefănescu I.T. *Dicționar de drept al muncii*. București: Lumina Lex, 1997, p. 100; Ghimpu S., Țiclea A. *Dreptul muncii, ediția II-a, revăzută și adăugită*. București: All Beck, 2001, p. 812; Ștefănescu I.T. *Tratat de dreptul muncii*, vol. II, București: Lumina Lex, 2003, p. 321-323.
2. Uluitu A.G. „Grevă” patronală (*lock-out-ul*). În: „Dreptul”, nr. 11/2004, p. 137.
3. Corsiuc Olia-Maria. *Soluționarea conflictelor de muncă: considerații teoretice și practice*. București: Lumina Lex, 2004, p. 117-118.
4. *Codul muncii. Codul dialogului social și 5 legi uzuale*. București: Hamangiu, 2011.
5. Roxana Radu, Mioara Neamțu, *Grevă patronală (lock-out-ul)*. În: „Revista de Științe Juridice” /La Revue de Sciences Juridiques, nr. 3/2006, Editura Themis, Craiova, 2006, p. 103.
6. Ștefănescu Ion Traian, *Dreptul muncii*, București, Editura Lumina Lex, 1997, p. 89.
7. Legea României nr. 15/1991 „Privind soluționarea conflictelor de muncă” (abrogată). În: *Monitorul Oficial al României*, Partea I, 11.02.1991, nr. 33.
8. Legea României nr. 168/1999 „Privind soluționarea conflictelor de muncă” (abrogată). În: *Monitorul Oficial al României*, Partea I, 29.11.1999, nr. 582.
9. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 159-162 din 29.07.2003.
10. Romandaș Nicolae, Boișteanu Eduard, *Dreptul muncii: Manual*, Chișinău, Editura „Reclama”, 2007, p. 171.
11. Radu Roxana, Neamțu Mioara, *Grevă patronală (lock-out-ul)*. În: „Revista de Științe Juridice” /La Revue de Sciences Juridiques, nr. 3/2006, Editura Themis, Craiova, 2006, p. 104-107.
12. *Idem*.
13. Beligrădeanu Ș. *Legislația muncii 1990-1991, comentată*, vol. I, București: Lumina Lex, 1991, p. 153; Uluitu A.G. „Grevă” patronală (*lock-out-ul*). În: „Dreptul”, nr. 11/2004, p. 139.
14. Vasiliu I. *Discuții despre necesitatea reglementării lock-out-ului*. În: „Dreptul”, nr. 9/1993, p. 41-42.
15. Ștefănescu Ion Traian. *Tratat teoretic și practic de dreptul muncii*. București: Universul Juridic, 2010, p. 863-864.
16. Țiclea Alexandru, *Tratat de dreptul muncii*, București, Editura Universul Juridic, 2011, p. 283.
17. Uluitu A.G. „Grevă” patronală (*lock-out-ul*). În: „Dreptul”, nr. 11/2004, p. 139-141.
18. Monna-Lisa Belu Magdo. *Conflictele colective și individuale de muncă*. București: All Beck, 2001, p. 56.

STATUTUL PROCESUAL AL AVOCATULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROMÂNIA

Gabriela-Ștefănia NUT,
doctorandă, avocat

SOMMAIRE

Le probleme du statut procedural des participants au proces soit penal, civil au administratif, reste encore actuel parce que la democratisation de la société impose objectivement la nécessité de nouvelles réglementations des relations homme-citoyen et Etat. Il est naturel et normal que ce fait rende actuel ce problème dans le cadre général et dans le cadre de la justice en spéciale.

Mots-clé: avocat, défenseur, soupçonné, accusé, inculpe, partie au proces.

Longația istorică a statutului persoanei în diverse domenii de activitate a statului se află în discuția savanților-juriști români și moldoveni, de peste jumătate de secol, cu referință la ea fiind expuse numeroase opinii atât în teoria generală a statului și dreptului, cât și în științele juridice de ramură. Este de menționat însă faptul că, din păcate, noțiunea statutului juridic al persoanei este tratată mai detaliat de științele juridice de ramură, dar nu atât de larg pe cât ar fi de dorit, de teoria generală a statului și dreptului.

În lucrările pe această temă din R. Moldova, ce au legătură cu acest fapt, se subliniază necesitatea cercetării statutului persoanei în procesul penal la nivel interramural. [1, p. 54] Se susține că o astfel de examinare va evidenția generalul și particularul, proprii fenomenului de statut procesual. Totodată, este necesară descoperirea particularităților statutelor diferitelor subiecți ai examinării judiciare, cel al avocatului-apărător fiind de bază. Acesta, ca profesionist, exercită diverse activități procesuale, inclusiv cea de apărare.

Astfel, baza poziției juridice a persoanei este statutul juridic al acesteia, adică sistemul de drepturi și obligațiuni acordate persoanei conform legii și garantate de toate realizările societății. [2, p.14] Statutul juridic este una dintre categoriile-cheie ale jurisprudenței care, la rândul său, e strâns legată de astfel de noțiuni, precum ar fi democrația, legalitatea, ordinea de drept, libertatea și responsabilitatea persoanei, drepturile și obligațiunile acesteia, activitatea socială etc. Orice atentări la statutul juridic al cetățeanului urmează a fi tratate ca fapte prejudiciabile.

Statutul juridic al cetățeanului nu este o categorie stabilă, el se modifică și se consolidează odată cu dezvoltarea democratică a statului și a societății, se completează cu un nou conținut.

Dreptul la viață al omului și statutul său juridic îi egalizează pe toți în posibilitățile lor juridice prin stabilirea unor limite comune pentru toți ale posibilului și necesarului, care nu sunt afectate nicidecum prin existența în interiorul statutului juridic al normelor prevăzute pentru anumite grupuri sociale. [3, p.147] Esența statutului juridic constă în realizarea lui de către persoană în activitatea sa cotidiană. Pentru aceasta este necesar ca persoana să fie aptă de a dispune de drepturi și obligații ce fac parte din arsenalul structural al statutului, la fel să fie aptă pentru activitate conștientă și volitivă în anumite condiții de viață. Cu alte cuvinte, este necesară atribuirea persoanei cu o astfel de capacitate, precum ar fi cea de personalitate juridică.

Statutul juridic al persoanei, conform opiniei lui N. Vitruk, este un sistem de drepturi, libertăți și obligațiuni juridice, care constituie elementul-cheie al poziției sale juridice, deși acestea, menționează autorul, nu și-au găsit reflectarea directă în acest sistem, ele îl completează și se manifestă ca element de sine stătător al statutului juridic. [4, p. 29] Această situație este totuși acceptată cu rezerve. Interesele persoanei care nu și-au găsit exprimarea și suportul în drepturile și obligațiunile juridice pot fi incluse în statutul juridic doar în măsura în care acestea nu contravin prevederilor legale și când ele prezintă importanță vitală pentru om.

Statutul juridic exprimă limitele legale de libertate a persoanei, menționează în mod justificat N. I. Matuzov. E vorba de libertatea stabilită și garantată de lege și care, la rândul său, este asigurată de stat. Orice atentate la statutul juridic al cetățeanului, mai cu seamă la viața sa, precum s-a menționat deja, urmează a fi calificate ca fapte prejudiciabile comise împotriva persoanei. Cu toate acestea, în procesul de realizare a drepturilor și obligațiunilor persoanei un rol deosebit îl au aspirațiile valorice, directivele, interesele vitale ale acesteia. N. I. Matuzov propune să delimităm statutul juridic al cetățeanului comun pentru toți, statutul special (generic) al unui anumit grup de cetățeni (muncitori, militari, pensionari etc.) și statutul individual (particular) al persoanelor concrete. [5, p. 194]

Urmând acest raționament, se propune ca printre statutele speciale să fie inclus și statutul procesual al persoanelor care participă ca subiecți în procesul de examinare judiciară a cauzelor penale. În procesul penal, statutul juridic al persoanei se caracterizează, în primul rând, prin faptul că fiecare participant al său e recunoscut subiect de drept procesual penal și subiect al relațiilor care apar sau pot apărea în baza normelor acestei ramuri de drept. Acest fapt presupune

atribuirea atât tuturor subiecților procesului penal, cât și fiecăruia în parte unei astfel de calități, precum ar fi capacitatea juridică procesuală, ceea ce înseamnă că, în anumite condiții, persoana va fi aptă a dispune și a realiza personal respectivele drepturi subiective și a purta obligațiuni. [6, p. 8]

Se susține că drepturile subiective și obligațiunile consfințite în legislație și acordate participanților procesului constituie elementele de bază ale statutului juridic al persoanei în procedura judiciară penală. În literatura juridică este menționat just că drepturile și obligațiunile „formează nucleul statutului juridic al persoanei”, însă acest statut n-ar trebui să se limiteze doar la drepturile și obligațiunile cetățeanului. Cu toate acestea, în teoria statului și dreptului, în știința dreptului procesual-penal, poziția juridică a persoanei deseori e determinată doar de drepturi și obligațiuni. O asemenea definire a noțiunii și conținutului statutului juridic al persoanei demonstrează că, în primul rând, autorii reduc statutul examinat doar la drepturi și obligațiuni, adică îl tratează incomplet. În al doilea rând, ei nu indică faptul că poziția juridică a persoanei prin conținutul său cuprinde și mijloacele juridice reale (garanțiile) de realizare a drepturilor și obligațiunilor, la fel și alte componente esențiale ale statutului.

Totuși, N. I. Matuzov atenționează asupra faptului că „e puțin doar a acorda drepturi, este necesară și stabilirea unor garanții juridice clare ale acestor drepturi, apte să le apere și să le protejeze, să asigure inviolabilitatea persoanei și a intereselor sale”. Autorul ajunge la concluzia că statutul juridic include și sistemul garanțiilor juridice al poziției sociale a persoanei. [7, p.196]

Constituția Republicii Moldova consfințește în exclusivitate prevederi importante, conform cărora statutul juridic al cetățeanului include deplinătatea drepturilor și libertăților social-economice, politice și personale, garantate de Constituție și alte legi.

În procesul penal raportul stat-persoană este exprimat în măsură considerabilă în conținutul și aplicarea normelor juridice, care întăresc și reglementează poziția participanților procedurii judiciare în sistemul dreptului procesual-penal și relațiile sociale vitale. [8, p. 169]

În baza acestor considerente, considerăm oportun a formula *noțiunea de statut procesual* al participanților procedurii judiciare penale, astfel: *un fenomen fixat în normele juridice care reflectă caracterul relațiilor dintre participanții procesului penal și organele de stat împuternicite, precum și caracterul relațiilor între înșiși participanții la procesul penal, drepturile, obligațiunile, garanțiile, libertățile, interesele personale, capacitatea juridică și responsabilitatea.*

Garanțiile de drepturi și interese se includ în structura poziției procesuale a subiecților procedurii judiciare, deoarece ele determină realitatea acestei poziții. Iar tot ceea ce, într-un fel sau altul, întărește poziția persoanei din punct de vedere legislativ se include în noțiunea de statut juridic. În deplină măsură acest fapt se referă și la poziția juridică a participanților la procesul penal.

Astfel, statutul procesual comun al participanților la procedura judiciară penală cuprinde:

- temeiurile, motivele și ordinea de apariție a subiecților procesului penal;
- capacitatea juridică;
- drepturile subiective;
- libertățile personale;
- obligațiunile procesuale;
- interesele legale;
- garanțiile drepturilor, libertăților personale și intereselor legale ale persoanei.

Temeiurile, în baza cărora apar participanții procedurii judiciare penale, sunt diverse și ordinea apariției lor este determinată de normele legale. Temeiurile apariției participanților în procedura judiciară penală determină caracterul relațiilor care urmează să apară între organele de stat și înșiși participanți în procesul de cercetare și examinare a cauzelor penale (exemplu: inculpat, reclamant, parte civilmente responsabilă sau apărător). Ordinea apariției participanților în procedura judiciară penală are o strânsă legătură cu temeiurile și depind de ele. Ordinea și temeiurile sunt necesare pentru stabilirea consecutivității logice de participare în procesul de examinare a cauzelor penale ale unor categorii aparte de participanți ai procedurii judiciare penale.

Fiecare participant al procedurii judiciare penale e recunoscut drept subiect al dreptului de procedură penală și al tuturor relațiilor care pot apărea în baza normelor acestei ramuri de drept. Acest fapt presupune învestirea atât a tuturor subiecților procesului, cât și a fiecăruia în parte cu o astfel de calitate cum ar fi capacitatea juridică, care presupune că în anumite împrejurări persoana este aptă a dispune și a realiza ea însăși anumite drepturi subiective și a purta obligațiuni.

Capacitatea juridică apare atunci când, în ordinea stabilită de lege și de către organele împuternicite, persoana este recunoscută, admisă sau atrasă în calitate de participant al procesului penal.

Drepturile subiective acordate și obligațiunile purtate, legal întărite ale participanților la proces, constituie elementele de bază ale statutului juridic al persoanei în procedura judiciară penală. Ele oferă participanților la proces posibilitatea de a acționa în cadrul legii procesual-penale, de a se folosi de bunurile publice și personale, de a-și formula necesitățile și a-și apăra interesele. Cu toate acestea, drepturile persoanei reprezintă o valoare care servește la asigurarea intereselor legale ale participanților la proces și îi ajută în lupta cu criminalitatea.

În calitate de garant al drepturilor cetățenilor, al statutului lor juridic apare statul. În persoana organelor compe-

tente el e obligat a purta responsabilitate politică, morală, juridică, materială pentru protecția cuvenită și asigurarea drepturilor și intereselor legale ale fiecărui participant la procesul penal.

În același rând cu poziția procesuală comună a participanților la procesul penal, există și statutul individual al părții vătămate, bănuitorului, învinutului, apărătorului etc. Fiecare dintre aceste figuri apare doar în cazul existenței temeiurilor de fapt și juridice, fiecare își urmărește scopurile sale personale, îndeplinește diverse funcții, în rezultatul cărora subiecții menționați apar în diverse calități procesuale, îndeplinesc diverse roluri procesuale, susțin diferite interese, deseori contradictorii.

Dacă statutul procesual comun al participanților la procedura judiciară penală cuprinde capacitatea juridică, drepturile, libertățile personale și obligațiunile, atunci statutul procesual individual nu conține doar aceste categorii, ci determină și noțiunea, și temeiurile apariției participanților procesului, momentul apariției capacității juridice, sistemul concret de drepturi, obligațiuni, garanții. În afară de aceasta, statutul individual al participanților la procedura judiciară penală determină și poziția lor în diferite faze ale procesului la realizarea importanțelor acțiuni procesuale. [9, p.12]

Referitor la statutul individual al persoanei în faza examinării judiciare, se menționează că el este caracterizat aici prin egalitatea în drepturi a tuturor participanților la proces (bănuitul, învinutul, apărătorul etc.).

Prin urmare, statutul procesual individual al participanților concreți la procesul penal în diferite faze ale acestuia stabilește atât generalul, specific conținutului poziției procesuale a bănuitorului, apărătorului și a altor subiecți, cât și particularul, caracteristic pentru poziția lor juridică. Cu toate acestea, statutul individual reflectă diferența de interese dintre participanții concreți la proces, stabilește și consolidează poziția persoanelor indicate în calitate de subiecți ai raporturilor procesual-penale.

Apărarea, fiind una dintre funcțiile procesuale, înseamnă nu doar apărarea de învinuire, acuzare sau pedeapsă, exercitată de inculpat, reprezentantul său legal sau apărător, ci chiar și apărarea intereselor spirituale, materiale și personale ale tuturor participanților la proces. Acest tip de activitate poate fi efectuat de diferiți subiecți: bănuitul, învinut, inculpat, apărător etc. Așadar, avocatul-apărător este o persoană procesuală care apare odată cu necesitatea de a se folosi de dreptul la apărare, care are drepturi și obligații izvorâte din lege și din contractul de asistență juridică încheiat cu clientul.

În sistemul garanțiilor juridice, instituția procesuală a dreptului învinutului la apărare ocupă unul din locurile primordiale. Anume principiile acestei instituții se află la baza art. 26 al Constituției Republicii Moldova, care prevede că dreptul la apărare este garantat, datorită cărui fapt fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale. Sarcinile apărătorului în procesul penal sunt determinate de principiul constituțional al dreptului la apărare, de sarcinile generale ale procedurii judiciare și de Legea Republicii Moldova cu privire la avocatură. Astfel, sarcinile avocatului-apărător nu pot nicidecum și nici nu trebuie să contravină sarcinilor procedurii judiciare penale, deoarece apărătorul apare în procesul penal cu scopul asigurării apărării drepturilor și intereselor legale ale persoanei (art. 1, alin. (1) al Legii Republicii Moldova cu privire la avocatură). Pe parcursul descoperirii infracțiunilor, identificării vinovaților, el contribuie la aplicarea corectă a legii cu scopul că oricine va săvârși o infracțiune să-și primească pedeapsa meritată și nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată (art. 2 C.P.P. R.M.). Cu alte cuvinte, sarcinile procedurii judiciare penale și ale apărătorului, ca participant la procedura judiciară, se intersectează. Ca atare, avocatul-apărător este subiect de sine stătător și independent al procedurii judiciare penale. Acesta dispune de drepturi și obligații, care sunt componentele de bază ale statutului său procesual.

Se poate concluziona că poziția procesuală, drepturile și obligațiile apărătorului sunt reglementate de actuala legislație a Republicii Moldova.

În continuare, vom analiza poziția statutară și legală a **avocatului în România**.

În art. 23 și 24 din Constituția României se prevede că asistența juridică se acordă de „avocat”, iar în art. 171 și 173 ale Codului de procedură penală este reglementată asistența juridică acordată de „apărător”. Se pune, firesc, întrebarea dacă noțiunea de apărător se suprapune aceleia de avocat.

Potrivit Legii nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (republicată în Monitorul Oficial al României, P. I, nr. 113 din 6 martie 2001, cu modificările ulterioare), și a Statutului profesiei de avocat (publicat în Monitorul Oficial al României, P. I, nr. 45 din 13 ianuarie 2005), **avocatul** este *persoana care a devenit membru al unui barou de avocați, îndeplinind condițiile: de a fi cetățean român, având exercițiul drepturilor civile și politice, este licențiat sau doctor în drept și nu se găsește în vreunul din cazurile de incompatibilitate și nedemnitate prevăzute de lege, dacă a obținut, pe bază de examen, dreptul de primire în profesia de avocat*. În primii doi ani, avocatul stagiar (avocatul stagiar nu poate pleda decât în cauze de competența judecătorei) se pregătește în profesie și, după absolvirea examenului de liberă practică, devine avocat definitiv. Pot fi primiți în profesia de avocat cu scutire de examen cei care au activat, cel puțin, zece ani ca judecător, procuror, notar public, consilier juridic. Activitatea avocatului se realizează prin consultații și cereri cu caracter juridic, asistență și reprezentare juridică în fața organelor de urmărire penală, de jurisdicție, de notariat, în procese penale, civile, comerciale etc.

Apărătorul este persoana care, potrivit art. 171 și 173 C.P.P., acordă asistența juridică învinutului, inculpatului și celorlalte părți din proces. Apărătorul este, *de regulă*, un avocat deoarece acesta are dreptul de a acorda asistență și

reprezentare juridică oricărei persoane care apelează la serviciile sale, inclusiv în procesul penal. Sunt însă cazuri pentru care legea prevede posibilitatea ca asistența juridică să fie acordată și de persoane care nu sunt avocați. De exemplu, pentru persoanele juridice care sunt părți în proces, asistența juridică se acordă și de juriștii încadrați în oficiile juridice ale acestor unități care, fără a fi avocați, funcționează, în temeiul Legii nr. 514/2003 privind organizarea și exercitarea profesiei de consilier juridic, în calitate de consilieri juridici. Cu titlu de excepție, potrivit art. 10, alin. (3) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, magistrații au dreptul să pledeze în cauzele personale, ale ascendenților și descendenților, ale soților, precum și ale persoanelor puse sub tutela sau curatela lor.

Dispozițiile art. 23, alin. (8) și art. 24 din Constituția României, prin care se face referire la dreptul părților de a fi asistate de avocați și nu de apărători, ca în legea de procedură penală, se explică prin dorința legii noastre fundamentale de a asigura o asistență juridică de bună calitate. Ca urmare, fiind înscrisă în Constituție, nu se va putea, printr-o lege organică sau ordinară, înlătura sau restrânge dreptul părților de a apela la serviciile unui avocat în exercitarea dreptului lor la apărare.

Această garanție constituțională are în vedere, în primul rând, interesele părții căreia i se acordă asistența juridică, dar și interesele societății de a se realiza o justiție corectă în cauzele penale, deoarece avocatul, incluzând și consilierul juridic, au pregătirea profesională de a acorda asistență juridică de calitate. Totodată, supunându-se în activitatea lor Constituției, legii, statutului profesiei și codului deontologic (art. 3 din statut), avocatul devine un colaborator corect al autorității judecătorești, îndeplinind o misiune socială, pusă în slujba adevărului și justiției. Eminentul jurist francez d'Aguesseau, considera avocatura ca un ordin tot atât de vechi ca și magistratura, tot atât de nobil ca și virtutea, tot atât de necesar ca și justiția. [Idem]

În acest scop, profesia de avocat a fost reasezată într-o profesie liberă și independentă, cu scopul promovării și apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice. De asemenea, profesia de consilier juridic este independentă și organizată autonom, în exercitarea profesiei sale, consilierul se supune numai Constituției și legii, statutului și codului deontologic (art. 2 și 3 din statutul profesiei de consilier juridic). Pentru a asigura exercitarea în aceste condiții a profesiei de avocat și de consilier juridic, legile organice și statutul profesiei prevăd că avocatul și consilierul juridic sunt independenți profesional și nu pot fi supuși niciunei restricții, presiuni, constrângeri sau intimidări din partea autorităților sau instituțiilor publice ori ale altor persoane fizice sau juridice, fiind protejați de lege.

Așadar, când Codul de procedură penală se referă la apărător, trebuie să se înțeleagă că are în vedere, în primul rând, avocatul ales sau desemnat din oficiu pentru a da asistență juridică unei părți din proces, în special învinutului sau inculpatului, iar în secundar la acea persoană care, potrivit legii, poate acorda asistență juridică în cazurile determinate de lege (consilier juridic, magistrat).

Prin reglementarea calității procesuale de „apărător” și a actului de „asistență juridică” și de „reprezentare”, Codul de procedură penală face deosebire între apărarea făcută personal de părțile din proces, denumită și „autoapărare” sau apărare „materială” și asistența juridică acordată de apărător, un profesionist al dreptului, denumită și apărare „formală” sau „tehnică”.

Codul de procedură penală face distincție și între asistența juridică și reprezentare. Astfel, prin asistență juridică trebuie să se înțeleagă acordarea de consultații, formularea de cereri cu caracter juridic, asistarea părților în cursul desfășurării procesului penal și exercitarea drepturilor procesuale ale acestora, în prezența lor, la urmărirea penală sau la judecată. Reprezentarea constă în exercitarea acelorași drepturi, dar în absența părții de la urmărire sau judecată, în temeiul unui mandat de reprezentare încredințat de parte, de regulă unui avocat, concretizat prin înscris autentic denumit procură, imputernicire avocațială conform C.P.P. al României sau mandatul biroului de avocați sau un alt document ce confirmă împuternicirea conform art. 70, alin. (7), pct. 3) C.P.P. R.M. Deși mijloacele de apărare folosite sunt aceleași, deosebirea constă în restrângerea drepturilor reprezentantului la cele prevăzute în mandatul de reprezentare, așa cum se va arăta la examinarea acestei forme de participare la proces.

Unele cercetări privitor la dreptul la asistență juridică le regăsim în investigațiile întreprinse de prof. Gheorghe Avornic care, în teza de doctor în drept susținută în anul 1996, ce a servit drept fundament și imbold doctrinar în adoptarea pentru prima oară în Republica Moldova a Legii cu privire la avocatură, nr. 395-XIV din 13.05.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-100/485 (1999), s-a referit la administrarea avocaturii, în calitate de instituție de drept independentă a societății civile, menită să asigure, pe bază profesională, acordarea de asistență juridică calificată persoanelor fizice și juridice, în scopul apărării drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, precum și al asigurării accesului la înfăptuirea justiției.

Profesorul Gh. Avornic propune și argumentează operarea modificărilor respective, în primul rând, în Constituția Republicii Moldova și anume în Titlul III „Autoritățile publice”, Capitolul IX „Autoritatea judecătorească” să includă secțiunea a 4-a „Avocatura”, care să fie compus din două articole, după modelul Secțiunii a 3 - a „Procuratura” care să reglementeze principiile fundamentale ale organizării și funcționării avocaturii, astfel lichidându-se o lacună de ani de zile, iar instituția avocaturii să-și ocupe locul binemeritat în sistemul organelor de ocrotire a normelor de drept. [10]

Profesorul Gh. Avornic definește în teza de doctor habilitat în mod complex asistența juridică ca *un raport juridic între o persoană fizică sau juridică și o persoană cu pregătire specială (avocat), în cadrul căruia prima beneficiază de sfatu-*

rile, recomandările și opiniile avocatului și/sau este reprezentată de către acesta în mod calificat în cadrul unui proces ori în afara lui pentru exercitarea și apărarea drepturilor și intereselor legitime. [9, p.259] De asemenea, el susține că apărarea înseamnă nu doar apărarea de învinuire, acuzare sau pedeapsă, ci și o adevărată instituție de interes public, de o egală importanță cu organele procuraturii care susțin acuzarea de stat. [10, p.3] În această lucrare se examinează cu precădere și instituția avocaturii ca formă organizatorică prin intermediul căreia este asigurată realizarea dreptului la apărare și asistență juridică ce se prezintă, prin natura sa, și ca o garanție a dreptului de apărare. Totodată, prof. Gh. Avornic accentuează și rolul apărătorului în elucidarea dreptului la apărare, susținând că, în conținutul dreptului de apărare, este cuprinsă și asistența juridică a părților de către un apărător, persoană cu pregătire specială în materia de drept și care are, prin lege, posibilitatea să apere drepturile și interesele legitime ale părților, așa cum reiese din textul articolului 70, alin. (7) C.P.P. R.M.

Dr. Vasile Mihoci, autor de specialitate din România, formulează în teza de doctor, susținută în Republica Moldova în anul 2007, o definiție cu privire la dreptul la apărare și asistență juridică: *„Dreptul la apărare și asistență juridică este un drept fundamental, stipulat în Constituție, care oferă posibilitatea de a apela la serviciile cu caracter juridic în scopul garantării securității personale, economice, culturale și politice,* [11, p.179] făcând, astfel, o distincție clară între aceste două categorii juridice tangențiale. Prin urmare, dr. Vasile Mihoci pornește de la dezideratul că asistența juridică este una dintre cele mai importante componente ale dreptului de apărare al părților, alături de posibilitatea acestora de a-și asigura personal apărarea și de obligația organelor judiciare de a avea în vedere, din oficiu, toate aspectele care sunt în favoarea părților, iar reglementarea sa în Constituție, în Codul de procedură penală, constituie o garanție a exercitării acestui drept fundamental.

Deși mijloacele de apărare folosite sunt aceleași, există o deosebire care constă în restrângerea drepturilor reprezentantului la cele prevăzute în mandatul de reprezentare, așa cum se va arăta la examinarea acestei forme de participare la proces.

Potrivit art. 8, alin. (1) din Legea cu privire la avocatură nr.1260 XV din 2002, avocații acordă persoanelor fizice și juridice următoarele genuri de asistență juridică calificată:

- a) oferă consultații și explicații, expun concluzii cu privire la problemele juridice, prezintă informații verbale și în scris referitoare la legislație;
- b) întocmesc documente cu caracter juridic;
- c) reprezintă interesele lor în instanțele de judecată, în autoritățile administrației publice;
- d) reprezintă interesele lor în materie juridică în relațiile cu alte persoane fizice și juridice;
- e) participă la urmărirea penală și la dezbateri judiciare în cauzele penale în calitate de apărător sau reprezentant al victimei, al părții civile, al părții civilmente responsabile și al martorilor.

Prin noile amendamente (art.7, alin. (11) din Legea cu privire la avocatură) s-a instituit dreptul exclusiv al avocaților de a acorda cetățenilor asistență juridică calificată și de a le reprezenta interesele în instanța de judecată în cauzele civile, excluzând reprezentarea acestora în instanța de judecată de alte categorii de persoane, dacă legea nu prevede altfel (art. 8, alin. (2) din Legea cu privire la avocatură nr.1260 XV din 2002 republicată), drept menținut prin hotărârea privind controlul constituționalității unor prevederi ale art. I, pct. 5, art. II și art. III din Legea nr.102 din 28 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, art.10, alin. (3), lit. a) din Legea nr.1260-XV din 19 iulie 2002 “Cu privire la avocatură”, republicată în nr. 3 din 10.02.2011 [12] potrivit căreia Curtea Constituțională a Republicii Moldova recunoaște drept constituțional:

- textul „(1¹) *Acordarea asistenței juridice calificate prevăzute de alin.(1), lit.c) și e) de către o persoană fizică sau juridică care nu are calitatea de avocat se pedepsește, dacă legea nu prevede altfel*” din pct.5, art.I; art.II și art.III din Legea nr.102 din 28 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”;

- sintagma „*chiar dacă au fost stinse antecedentele penale*” din art.10, alin. (3), lit. a) din Legea nr.1260-XV din 19 iulie 2002 “Cu privire la avocatură”, republicată.

Potrivit art. 3 din Legea Republicii Moldova nr. 51/1995 privind exercitarea profesiei de avocat, asistența juridică se realizează prin acordarea de consultații și întocmirea de cereri cu caracter juridic, prin asistarea și, după caz, reprezentarea juridică a persoanelor fizice sau juridice, în fața organelor de jurisdicție, de urmărire penală și de notariat, precum și susținerea cu mijloace juridice specifice a drepturilor și intereselor legitime ale acestora cu autoritățile publice, instituțiile și orice persoană română sau străină, redactarea de acte juridice, cu posibilitatea atestării identității părților, a conținutului și a datei actelor, precum și orice mijloace și căi proprii exercitării dreptului de apărare, în condițiile legii. Așadar, conceptul de asistare se referă la ajutorul dat de apărător justițiabilului, ceea ce presupune prezența efectivă și activă a apărătorului alături de acesta, pe care îl îndrumă și îl ajută permanent. „Dreptul de a asista la” este dreptul apărătorului de a fi de față, de a avea o prezență efectivă la efectuarea unor acte procesuale sau procedurale. [13, p.22]

Distincția între asistență și reprezentare se justifică prin aceea că prezența inculpatului este necesară în cazul asistenței și neobligativitatea înfățișării, din diverse motive, în cazul reprezentării. [14, p. 68] De aceeași părere este alt autor de specialitate. Distincția dintre asistență și reprezentare rezidă în aceea că în cadrul asistenței prezența inculpatului este necesară, iar cazul reprezentării presupune neobligativitatea înfățișării din diverse motive.[15, p.27]

Din conținutul textelor de lege care reglementează asistența juridică în procesul penal putem distinge că aceasta poate fi facultativă sau obligatorie.

Asistența juridică facultativă și asistența juridică obligatorie. Legea asigură părților libertatea de alegere a avocatului. Ca atare, partea din proces care dorește să fie asistată de un avocat are dreptul să se adreseze direct avocatului pe care-l consideră cel mai potrivit pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime. Întrucât profesia de avocat se exercită în cabinete individuale, în cabinete asociate sau în societăți civile profesionale, partea care dorește să angajeze un avocat trebuie să accepte aceste modalități cu toate consecințele pe care le prevede legea. De exemplu, dacă se adresează societății civile profesionale, compusă din mai mulți avocați de specialități diferite, desemnarea avocatului care va prelua cauza se face de avocatul coordonator, în funcție de specificul cauzei, fără a se cere opțiunea clientului (art. 185, alin. (1) din statutul profesiei de avocat).

Dreptul avocatului de a asista și de a reprezenta o parte din proces se naște din contractul de asistență juridică, încheiat în formă scrisă, între avocat și justițiabil sau mandatarul său. În baza contractului de asistență juridică, în care se prevede întinderea puterilor conferite avocatului, se emite o împuternicire avocațială, cu care avocatul se legitimează în fața organelor de urmărire penală și a instanței de judecată. Pentru activitatea sa de asistență juridică și de reprezentare, avocatul are dreptul la onorariu, fixat prin contractul de asistență juridică și la acoperirea tuturor cheltuielilor făcute în interesul clientului său (art. 31 din Legea nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat).

Asistența juridică acordată în urma solicitării părții din proces poartă denumirea de asistență juridică facultativă, iar avocatul devine apărător ales. Asistența juridică facultativă prin apărător ales prezintă avantaje indiscutabile, deoarece, în principiu, se acordă de cei mai buni avocați, aleși personal de părțile din proces, fiind convinse că asistența va fi de cea mai bună calitate, la nivelul onorariului plătit. Ea stimulează concurența dintre avocați pentru o cât mai înaltă pregătire profesională și pentru depunerea unei activități avocațiale conștiincioase și eficiente în fiecare cauză în parte. Asistența juridică facultativă prezintă dezavantajul că nu toate persoanele care au nevoie de asistență juridică pot apela, în funcție de posibilitățile lor materiale, la cei mai buni avocați sau nu pot plăti nici onorarii modeste pentru a-și alege un avocat de calitate. Pentru corectarea acestei situații, legea prevede că decanul baroului de avocați poate acorda asistență juridică gratuită, situație în care avocatul nu mai este ales, ci desemnat din oficiu, dar gratuit. Asistența juridică facultativă din oficiu se caracterizează prin aceea că se acordă gratuit în acele cazuri în care asistența juridică nu este obligatorie, dar partea se găsește în imposibilitate vădită de a plăti onorariul de avocat (art. 68 din Legea nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat).

Dreptul la apărare fiind un drept fundamental al cetățeanului, procesul penal modern asigură realizarea acestui drept prin acordarea asistenței juridice în mod obligatoriu în acele cauze în care, datorită situației personale a părții sau gravității pedepsei ce poate fi aplicată, este necesar să intervină asistența din partea unui profesionist al dreptului, care să apere interesele legitime ale părții din proces. [16, p.37-50] Asistența juridică obligatorie este consacrată în toate legislațiile moderne, în sensul că, în anumite situații, procesul penal nu poate avea loc dacă nu se acordă asistență juridică de către un avocat ales sau desemnat din oficiu. [17, p. 173; 91, p. 224-234] În cazul în care partea nu și-a ales un apărător, organul de urmărire sau instanța de judecată are obligația să solicite, iar baroul de avocați este obligat să asigure asistența juridică prin numirea unui apărător din oficiu. În acest scop, barourile de avocați organizează un serviciu de asistență judiciară, la sediul tuturor instanțelor de judecată din județ, care asigură asistența juridică obligatorie, procedând, totodată, la obținerea plății onorariilor de la Ministerul Justiției. Partea, care nu este mulțumită cu avocatul care a fost desemnat din oficiu, poate să-și angajeze un avocat ales, în care caz activitatea avocatului din oficiu încetează.

În ce privește cazurile în care asistența juridică este obligatorie, acestea variază de la o legislație la alta și chiar în cadrul aceleiași legislații se produc schimbări ale acestor cazuri. Astfel, față de cazurile de asistență juridică obligatorie prevăzute în Codul anterior, în Codul actual de procedură penală al Republicii Moldova s-a redactat art. 69, alin. (3) în redacția LP89-XVI din 24.04.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 99-101/06.06.2008 art. 366 în vigoare din 01.07.2008 și s-a modificat art. 504 prin LP264-XVI din 28.07.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-173/03.11.2006, art. 781 din care rezultă că participarea apărătorului se impune a fi obligatorie și în cazurile acordului de recunoaștere a vinovăției de către învinuit sau inculpat. Participarea obligatorie a apărătorului se impune și în cadrul procedurii de judecare a unor infracțiuni flagrante, al procedurii simplificate de extrădare, de soluționare a cererii de transferare a cetățenilor Republicii Moldova condamnați în alt stat, precum și al procedurii de recunoaștere a hotărârilor instanțelor străine obligații prevăzute în art. 504, 517, 545, 556, 559 C.P.P. R.M. potrivit explicațiilor date de Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova prin Hotărârea cu privire la practica aplicării legislației pentru asigurarea dreptului la apărare al bănuțului, învinuitului, inculpatului și condamnatului în procedură penală nr.11 din 24.12.2010. [18, pct.24, 25]

Cele mai multe din cazurile de asistență juridică obligatorie se referă la învinuit și inculpat, deoarece aceștia au cea mai mare nevoie de asistență juridică din partea unui profesionist al dreptului în combaterea învinuirii și a pretențiilor civile. Unele dintre aceste cazuri se aplică în tot cursul procesului penal, altele numai în cursul judecății, când apărarea trebuie asigurată în cele mai bune condiții.

Asistența juridică a învinuitului sau a inculpatului este obligatorie, în tot cursul procesului penal, atunci când acesta

este minor, internat într-un centru de reeducare sau într-o instituție medicală educativă, când este reținut sau arestat chiar în altă cauză, când față de acesta a fost dispusă măsura de siguranță a internării medicale sau obligarea la tratament medical, chiar în altă cauză, ori când organul de urmărire penală sau instanța de judecată apreciază că învinuitul sau inculpatul nu și-ar putea face singur apărarea, precum și în alte cauze prevăzute de lege (art. 171, alin. (2), C.P.P.). Din această enumerare a cazurilor de asistență juridică obligatorie prevăzute în art. 171 C.P.P., în modificarea și completarea intervenită prin Legea Republicii Moldova nr. 356/2006, se constată două modificări importante. În primul rând, nu se mai prevede asistență juridică obligatorie pentru militarii în termen, militarii cu termen redus, rezervist concentrat sau mobilizat, elev al unei instituții militare de învățământ, dată fiind reforma serviciului militar care nu mai este obligatoriu, militarii fiind angajați prin contract. În al doilea rând, vor primi asistență juridică obligatorie și cei reținuți, nu numai cei arestați sau cei supuși măsurilor de siguranță a internării medicale sau la tratament medical, pentru care se presupune că nu pot să-și facă singuri apărarea.

Pentru învinuitul sau inculpatul minor, asistența juridică este obligatorie numai în perioada minorității, când se consideră că nu se poate apăra singur. Învinuitului sau inculpatului minor la data săvârșirii infracțiunii, dar devenit major la data începerii urmăririi penale, asistența juridică obligatorie încetează și nu i se mai asigură apărător din oficiu. Pentru învinuitul sau inculpatul minor la data începerii urmăririi penale, asistența juridică obligatorie încetează atunci când a devenit major în cursul urmăririi penale. În cursul judecății însă se aplică dispozițiile art. 483 alin. (2) și (3) C.P.P., în sensul că asistența juridică obligatorie se menține dacă la data sesizării instanței inculpatul era minor, chiar dacă ulterior a împlinit 18 ani. Dacă la data sesizării instanței într-o cale de atac - ordinară sau extraordinară - inculpatul devenise major, asistența juridică nu mai este obligatorie.

Explicația acestei derogări constă în necesitatea de a se menține asistența juridică obligatorie în cursul judecății, făcând procesuală în care minorul abia ajuns la majorat are încă nevoie de asistența unui avocat.

BIBLIOGRAFIE

1. Ioniță D. Avocatul-apărător în faza examinării în fond a cauzelor penale. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2003.
2. Гриншпун Э. И., Иванов В. М., Татар Г. В. Право человека на жизнь. Chișinău, 1999.
3. Barbăneagră A. Drepturile omului în Republica Moldova, Chișinău, 1998.
4. Мартынич Е. Г., Радьков В. П., Юрченко В. С. Охрана прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве, Кишинев, 1982.
5. Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. Саратов, 1972.
6. Георгицэ М. Возможности судебных экспертиз: криминалистическое обеспечение. Кишинэу, 2008.
7. Матузов Н. И. Указ. работа.
8. Мартынич Е. Г., Радьков В. П., Юрченко В. С. Указ. работа.
9. Tulbure Adrian-Ștefan. Discuție în legătură cu diferențierea ce trebuie făcută între dreptul la apărare sau reprezentarea inculpatului în procesul penal// „Dreptul”, 2001, nr.11.
10. Avornic Gh. Intensificarea activismului juridic al cetățenilor prin intermediul instituției avocaturii - condiție de edificare a statului de drept. Teză de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2005.
11. Mihoci V. Probleme teoretice și practice privind realizarea dreptului fundamental al omului la apărare și asistență juridică. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007.
12. Hotărârea C.S.J. privind controlul constituționalității unor prevederi ale art.1, pct. 5, art. II și art. III din Legea Republicii Moldova nr. 102 din 28 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, art.10, alin.(3), lit „a” din Legea Republicii Moldova nr.1260-XY din 19 iulie 2002 „Cu privire la avocatură”, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.34-36/6 din 04.03.2011.
13. Jidovu Nicu. Dreptul la apărare a învinuitului și inculpatului. București, 2004.
14. Tulbure Adrian-Ștefan. Op. citată.
15. Mihoci V. Op. citată.
16. Dolea I. Reflecții asupra dreptului la apărare și egalității armelor// „Revista de Științe Penale”, Anuar IV, 2008-2009.
17. Theodoru Gr. Tratat de drept procesual penal. București, 2007.
18. Hotărârea C.S.J. cu privire la practica aplicării legislației pentru asigurarea dreptului la apărare al bănuțului, învinuitului, inculpatului și condamnatului în procedura penală.

REFLECȚII ASUPRA RĂSPUNDERII CONSTITUȚIONALE A GUVERNULUI ȘI A PREȘEDINTELUI REPUBLICII MOLDOVA

Ion MURUIANU,
judecător la Curtea de Apel Chișinău

SOMMAIRE

La responsabilité juridique constitutionnelle survient pour la violation des normes juridiques constitutionnelles, c'est-à-dire pour la commettre des délites constitutionnelles – faites (action ou inaction) illégales accomplies par les sujets du rapport juridique du droit constitutionnelle, qui attentent sur les valeurs sociales protégées par la Constitution.

Dans cet article, nous présentons quelques réflexions sur la responsabilité juridique constitutionnelle du gouvernement et de la président de la République de Moldavie en tenant compte de l'avis de plusieurs chercheurs dans le domaine.

Răspunderea constituțională a șefului statului. Un subiect tradițional al oricărei concepții a răspunderii constituționale este șeful statului. Particularitatea statutului său rezidă în faptul că acesta poate fi atât un subiect pasiv al răspunderii constituționale (sanționat pentru încălcarea normelor constituționale), cât și subiect activ (instanță a răspunderii) competent a aplica măsuri de răspundere constituțională altor organe de stat și funcționari publici. De aici decurge și gravitatea faptelor comise de șeful statului prin încălcarea normelor constituționale. [19, p. 68]

Abordând destul de detaliat și sub aspect comparativ problema răspunderii constituționale a șefului de stat, **V. A. Vinogradov** accentuează, în special, următoarele aspecte: [17, p. 160-170]

- măsura de răspundere constituțională ce poate fi aplicată șefului de stat, practic unanim recunoscută, este retragerea împuternicirilor;

- temeiurile *de facto* pentru care se aplică această măsură sunt: încălcarea constituției sau a legii, atentarea la regimul constituțional; neexecutarea (executarea necorespunzătoare) a obligațiilor constituționale; trădarea de patrie sau comiterea unei alte fapte ilegale incompatibile cu exercitarea funcției de șef al statului; încălcarea jurământului; nerespectarea cerințelor incompatibilității; exercitarea incompetenței a atribuțiilor etc.

- instanțele competente a aplica măsurile de răspundere constituțională șefului de stat sunt: poporul (electoratul), parlamentul; instanțele judiciare.

Luând drept reper prevederile Constituției Republicii Moldova [3] referitoare la răspunderea șefului statului, vom menționa că, potrivit art. 81, „Președintele Republicii Moldova se bucură de imunitate. El nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului.”

În viziunea noastră, această normă prevede destul de clar temeiul survenirii răspunderii constituționale – săvârșirea unor fapte prin care se încalcă prevederile Constituției. Natura juridico-constituțională a acestei răspunderi este confirmată și de procedura aplicării stabilită în alin. (2): „Propunerea de demitere poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.”

Din câte se poate observa, alin. (2) reglementează doar faptul inițierii procedurii de demitere. O dezvoltare a acestor prevederi atestăm în Codul jurisdicției constituționale [2], care în art. 38, alin. (2), pct. c) stabilește dreptul Parlamentului de a sesiza Curtea Constituțională „privind constatarea circumstanțelor ce justifică suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de președinte, care poate fi făcută în temeiul unei hotărâri a Parlamentului, semnate de Președintele Parlamentului”.

Bazându-ne pe prevederile art. 135, alin. (1), lit. f) din Constituția Republicii Moldova, art. 4, alin. (1), lit. f) din Legea cu privire la Curtea Constituțională [9] și art. 4, alin. (1), lit. f) din Codul jurisdicției constituționale, în care se stabilește competența Curții de a „constata circumstanțele care justifică demiterea Președintelui”, presupunem că în cazul dat nu este vorba doar de suspendarea acestuia, ci și de demitere.

Prin urmare, în pofida faptului că Constituția reglementează răspunderea constituțională a Președintelui Republicii Moldova, legiuitorul a evitat să dezvolte mecanismul concret al aplicării acesteia. Respectiv, susținem necesitatea revizuirii cadrului juridic enunțat în scopul completării lacunelor.

În același timp însă merită atenție și o altă dispoziție constituțională, și anume, art. 81, alin. (3), care stabilește: „Parlamentul poate hotărâ punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânării definitive a sentinței de condamnare.”

În doctrină, adeseori acest moment este circumscris răspunderii constituționale a șefului de stat, fiind aduse, totodată, diferite argumente.

Astfel, se poate observa că demiterea președintelui poate surveni în cazul în care acesta comite o infracțiune, adică încalcă legea penală. Cu toate că unii cercetători susțin că temei al răspunderii constituționale poate servi și încălcarea normelor altor ramuri de drept, nu numai ale dreptului constituțional [16, p. 87], totuși dăm dreptate acelor care consideră că în cazul dat e semnificativ jurământul depus la învestirea în funcția de Președinte, potrivit căruia, în principiu, președintele este obligat să respecte Constituția, să protejeze suveranitatea și independența, securitatea și integritatea statului, să servească poporul cu credință. Prin urmare, comiterea unei infracțiuni este o gravă încălcare a jurământului respectiv și deci poate genera răspunderea constituțională. [18, p. 32-33]

În viziunea noastră, un asemenea temei este pe deplin justificat dacă luăm în considerație faptul că atragerea la răspundere penală a unui asemenea subiect cum este șeful statului este posibilă doar în condițiile în care îi este retrasă imunitatea. Respectiv, considerăm că sancțiunea juridico-constituțională în cazul dat este anume retagarea imunității și permiterea deferirii persoanei date justiției.

Un alt temei pentru survenirea răspunderii este incompatibilitatea. Potrivit aceluiași articol din Constituția Republicii Moldova, „*Calitatea de Președinte al Republicii Moldova este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite.*” De aici reiese că în cazul în care se constată o cumulare a statutului de șef al statului cu oricare funcție retribuită survine demisia din funcție.

În aceeași ordine de idei, merită atenție faptul că, potrivit art. 92 din Constituție, răspunderea constituțională survine și pentru persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova (adică, potrivit art. 91 – Președintele Parlamentului sau Primul-ministru). În pofida faptului că în cazul dat sunt valabile aceleași temeiuri, măsuri de răspundere și procedură de aplicare, constatăm și unele discrepanțe, precum: răspunderea persoanei în cauză survine pentru comiterea unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției și pentru această persoană nu este prevăzută răspunderea pentru comiterea infracțiunilor, în acest sens art. 92 stabilind expres doar aplicarea art. 89, alin. (1) din Constituție.

Evaluând cadrul legal în materie sub aspectul mecanismului de aplicare a răspunderii, constăm că nici în cazul dat acesta nu este dezvoltat în măsura cuvenită.

Referitor la instanța aplicării măsurilor de răspundere constituțională Președintelui Republicii Moldova, după cum am enunțat, este una complexă – Parlamentul și Curtea Constituțională.

Sub aspect comparativ, în practica altor state, ca instanță a aplicării răspunderii de rând cu parlamentul intervine poporul. Exemplul cel mai elocvent este România. Suportul constituțional al răspunderii Președintelui României îl constituie art. 95, alin. (1) din Constituția României, [4] potrivit căruia, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, șeful statului poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților, după consultarea Curții Constituționale.

Răspunderea (determinată a fi politică) a Președintelui României cuprinde, practic, două faze distincte [8, p. 472]: răspunderea propriu-zisă, pe care șeful statului și-o asumă în condițiile art. 95, alin. (1) față de Camera Deputaților și Senat și răspunderea față de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Președintelui.

Propunerea de suspendare poate fi inițiată, potrivit art. 95, alin. (2) din Constituție, de, cel puțin, o treime din numărul deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui, care are dreptul de a da explicații cu privire la faptele care i se impută. Ulterior, propunerea de suspendare este înaintată Curții Constituționale, în vederea emiterii de către aceasta a avizului consultativ. Dacă propunerea a fost aprobată, hotărârea se trimite și Guvernului, în vederea inițierii proiectului de lege privind organizarea și desfășurarea referendumului pentru demiterea Președintelui. [6, p. 478]

Dacă în urma referendumului organizat în temeiul art. 95, alin. (3) din Constituție Președintele este demis, se instituie vacanța funcției, urmând ca, în termen de trei luni de la destituire, Guvernul să organizeze alegeri pentru un nou Președinte. În acest context, în literatura de specialitate se vede a fi problematic cazul în care electoratul nu este de acord cu demiterea Președintelui, acest aspect fiind evaluat ca o lacună de reglementare constituțională, [8, p. 474] deoarece nu sunt clare consecințele acestui dezacord.

Cele menționate confirmă o idee expusă în doctrină, [12, p. 248] potrivit căreia dacă șeful de stat este ales direct, prin sufragiu universal, atunci parlamentul are un rol foarte scăzut în antrenarea răspunderii șefului de stat.

În literatura de specialitate drept temei pentru survenirea răspunderii constituționale a șefului statului este recunoscută a fi și neîndeplinirea obligațiilor constituționale sau abuzul de drepturile constituționale. Drept ilegală în acest caz se consideră, de exemplu, înaintarea în Parlament de trei ori consecutiv a uneia și aceleiași candidaturi la funcția de Prim-Ministru al Guvernului. Prin esență, neîncălcând norma constituțională concretă, șeful statului face abuz de dreptul său constituțional, deoarece conștient admite survenirea consecințelor nefavorabile – criza constituțională.

În viziunea noastră, este un temei destul de important ce merită a fi consacrat și în legislația constituțională a Republicii Moldova, fiind de natură să consolideze substanțial răspunderea constituțională a șefului statului.

Răspunderea constituțională a Guvernului. Referindu-ne nemijlocit la răspunderea Guvernului, menționăm că în doctrină se întâlnesc două variante referitoare la natura acesteia. Potrivit unor autori (**S. Turcan** [13, p. 143, 145]), răspunderea Guvernului se poate manifesta sub două forme: *politică* (ce constă în exprimarea de către Parlament a

votului de neîncredere) și *juridică* (atragerea la răspundere penală a membrilor Guvernului pentru infracțiunile săvârșite în timpul exercitării atribuțiilor sale).

Alte voci (**A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Muraru**) susțin că răspunderea politică a Guvernului este o *formă de răspundere juridică, o instituție mixtă* ale cărei norme aparțin dreptului constituțional și dreptului administrativ (ca argumente fiind invocate: reglementarea nemijlocită de Constituție; existența unei proceduri și a unor sancțiuni specifice, reglementate de Constituție și alte acte normative). [5, p. 194]

O a treia categorie de cercetători susțin natura juridico-constituțională a răspunderii Guvernului reglementată de Constituție (exprimarea votului de neîncredere și dizolvarea Guvernului – ca măsuri de răspundere constituțională). [17, p. 184-190; 19, p. 75-79] În ceea ce ne privește, considerăm a fi mai aproape de adevăr ideea potrivit căreia Guvernul poartă două forme de răspundere: politică și juridică. Acest fapt poate fi dedus din prevederile Constituției și ale altor legi organice.

Astfel, potrivit art. 1061, alin. (1) din Constituție, Guvernul este „responsabil în fața Parlamentului”. Articolul 5, alin. (1) din *Legea cu privire la Guvern* [10] prevede: „Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa”. După cum se poate observa, atât *Legea Fundamentală*, cât și *Legea organică* nu califică răspunderea Guvernului ca fiind una de natură politică, în acest sens face excepție doar Regulamentul Parlamentului, [11] care în art. 119, alin. (2) reglementează angajarea răspunderii politice a Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, asupra unei declarații de politică generală ori asupra unui proiect de lege organică sau ordinară.

Sub aspect comparativ, art. 109, alin. (1) din Constituția României califică expres răspunderea Guvernului ca fiind una politică, ceea ce, potrivit cercetătorilor, înseamnă că administrarea statului de către Guvern este evaluată politic de către Parlament. În cazul dat contează corelația dintre modalitatea de conducere a politicii interne/externe și agenda stabilită prin intermediul programului de guvernare. [14, p. 137]

Alte voci susțin că răspunderea politică nu poate interveni decât pentru o conduită culpabilă a Guvernului în ansamblul său sau a unui membru al acestuia. „Culpa politică” poate consta, pur și simplu, în incapacitatea de a face față unei situații sau în rezolvarea defectuoasă a unui caz, ceea ce înseamnă că implicit Guvernul, fie a încălcat cadrul constituțional și legal, fie a acționat dincolo de acest cadru, deci cu exces de putere. [5, p. 194-195]

Altfel spus, răspunderea politică a Guvernului survine atunci când acesta nu-și exercită obligațiile constituționale și cele prevăzute de *Legea organică* și, în plus, pentru neîndeplinirea mandatului în conformitate cu alte acte normative și cu programul său, care a fost acceptat de Parlament. [1, p. 9]

În acest sens, considerăm că are dreptate **N. N. Kolosova**, când susține că drept temei al survenirii răspunderii constituționale a Guvernului servește abuzul de drepturile constituționale. Cel mai relevant exemplu pe care îl enunță este abuzul de dreptul la inițiativa legislativă, caz în care poate fi aplicată restrângerea acestui drept ca sancțiune constituțională. [19, p. 77]

În aceeași ordine de idei, putem face referire la situația din România, unde ordonanțele guvernamentale, atât simple, cât și cele de urgență, au devenit principala sursă normativă cu putere de lege pentru legislația în vigoare față de care și-a exprimat îngrijorarea și Curtea Constituțională, menționând că „în practica statală emiterea de ordonanțe de urgență s-a transformat dintr-o excepție constituțională într-o regulă comună, care a căpătat aspectul unei avalanșe de zăpadă scăpate de sub control”. Mai mult decât atât, practica demonstrează că Guvernul, deseori, abuzează de acest drept, prin ordonanțe de urgență fiind modificate chiar și legi organice. [7, p. 489-490]

Din acest motiv, delegarea legislativă prin amplexarea sa, nu mai este considerată doar „o simplă modalitate de colaborare între Parlament și Guvern”, [15, p. 109] ci o imixtiune a executivului în realizarea de către Parlament a funcției legislative a statului. [6, p. 434]

Generalizând, notăm că legislația noastră nu reglementează răspunderea juridică a Guvernului ca subiect colectiv. Unica excepție în acest caz poate fi dedusă din prevederile art. 88, lit. i) din Constituție, potrivit cărora Președintele Republicii Moldova are atribuția de a suspenda actele Guvernului ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale. În viziunea noastră, aceasta reprezintă o măsură de constrângere juridico-constituțională, soldată, în cazul recunoașterii neconstituționale, cu anularea actului sau obligarea Guvernului de a-l modifica, de a-l racorda la cerințele legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Baltaga D. *Unele considerații teoretice referitoare la dimensiunea juridică a responsabilității Guvernului*. În: „Revista Națională de Drept”, 2005, nr. 12. p. 4-9.
2. *Codul Jurisdicției Constituționale*, nr. 502 din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54 din 28.09.1995.
3. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).
4. *Constituția României* din 21 noiembrie 1991 (revizuită). În: Monitorul Oficial al României, 21.11.1991, nr. 233. Republicată în Monitorul Oficial al României, 31.10.2003, nr. 767.

5. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: Editura All Beck, 2004, 376 p.
6. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010 (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov), 623 p.
7. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a, revăzută și completată. Chișinău: S.n., 2011, (F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 664 p.
8. Ionescu C. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 2-a, revăzută. București: Editura ALL BECK, 2004, 508 p.
9. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.1995, nr. 8.
10. *Legea cu privire la Guvern* nr. 64-XII din 31.05.1990. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 13.
11. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului* nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007.
12. Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția 12, Vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006. 280 p.
13. *Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele*. / I. Creangă, V. Popa. Chișinău: TISH (F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2005. 360 p.
14. Stanomir I. *Constituționalism și postcomunism. Un comentariu al Constituției României*. București: Editura Universității din București, 2005, 204 p.
15. Varga A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. Monografie. București: Editura Hamangiu, 2007. 352 p.
16. Алебастрова И. И. *Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности*. În: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Под ред. проф. С. А. Авакьяна. Москва, 2001, p. 81-88.
17. Виноградов В. А. *Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование*. Москва, 2000, 287 p.
18. Забровская Л. В. *Конституционно-правовая ответственность в ретроспективном формате*. În: „Закон и Право”, 2003, nr. 3, p. 29-34.
19. Колосова Н. М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации*. Москва: Городец, 2000, 192 p.

PRACTICA INTERNAȚIONALĂ DE SOLUȚIONARE A LITIGIILOR INDIVIDUALE DE MUNCĂ

Lilian PRUTEAN,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The individual labor litigations are settled in the countries of Europe, particularly in to specialized courts of civil the procedural rules. In this plane there is a great variety in the organization of structure and the working methods of courts for labor disputes (eg, UK, France, Germany, Spain, Belgium, Sweden, Norway, Dania, Finland, Poland).

În practica europeană, litigiile de muncă sunt considerate un proces dialectic, firesc ce se produce pe măsura dezvoltării economiei de piață sub influența realizărilor progresului tehnico-științific: fiecă stat tinde să atenueze sau să prevină mai mult sau mai puțin divergențele sociale. În acest scop se folosesc diferite forme și metode de soluționare a conflictelor de muncă, care rezultă din prevederile legislației muncii, precum și din cutumele juridice ale fiecărui stat aparte.

În statele Europei de Vest se acordă o atenție deosebită publicității examinării litigiilor de muncă. Dreptul muncii este conceput ca o totalitate de norme juridice conținute în sisteme legislative speciale, inclusiv în legile de directivă,

care reglementează problemele privind angajarea în câmpul muncii, contractele colective și individuale de muncă.

Particularitățile relațiilor de muncă denotă că litigiile de muncă trebuie soluționate mult mai operativ decât alte litigii civile, îndeosebi atunci când e vorba despre concedieri sau greve. Ca rezultat, în multe țări activează judecătorii specializate în soluționarea litigiilor de muncă, ce aplică o procedură de examinare destul de operativă, așa-numita jurisdicție a ramurilor muncii, ca mecanism judiciar independent, iar în S.U.A. și Japonia se aplică diferite proceduri arbitrale de conciliere.

În statele avansate se disting câteva tendințe privind organizarea jurisdicției muncii:

- judecătorii specializate cu vaste împuterniciri în soluționarea litigiilor de muncă activează în Polonia, Franța, Belgia, Germania, Austria, Luxemburg, Danemarca, Finlanda, Israel;
- judecătorii specializate cu jurisdicție redusă în soluționarea litigiilor de muncă activează în Marea Britanie, Spania, Suedia, Norvegia;
- litigiile de muncă se examinează de către judecătoriile civile în Italia, Olanda și alte țări europene;
- litigiile de muncă se examinează în ordine arbitrală, incluzând deseori soluționarea obligatorie de către arbitraj și alte organe administrative specializate - în SUA, Canada și Japonia.

În Rusia, pentru soluționarea litigiilor individuale de muncă, trebuie trecute mai întâi câteva trepte prejudiciare de examinare: începând cu tratativele directe între salariatul cointerestat și administrația întreprinderii, instituției, organizației, examinarea continuă în comisia pentru soluționarea litigiilor, urmează apoi soluționarea în judecătorie, aplicând normele procesual-civile.

Potrivit Codului judiciar **al Belgiei** (ediția revăzută în anul 1977), jurisdicția muncii de prima instanță constă din două camere/palate, în fiecare dintre ele prezidează un judecător profesionist, asistat de doi așa-zii judecători sociali, adică asesori din partea întreprinzătorilor și angajaților. În competența judecătoriei intră examinarea litigiilor privind respectarea condițiilor contractelor de muncă, inclusiv problemele privind instruirea profesională și ucenicia, precum și cererile individuale în legătură cu realizarea contractelor colective de muncă (art. 518 din Codul judiciar al Belgiei). Mai mult decât atât, judecata este în drept să examineze cazurile privind repararea daunei cauzate în urma accidentelor în câmpul muncii, în drum spre sau de la serviciu, și a bolilor profesionale (art. 519 din Codul judiciar al Belgiei).

Președinții judecătoriilor specializate în soluționarea litigiilor de muncă și adjuncții lor sunt numiți prin decret regal. Candidații la aceste posturi trebuie să fie nu mai tineri de 32 de ani, să aibă studii juridice și titlul de doctor în jurisprudență și 5 ani vechime în muncă în domeniul justiției sau predării dreptului la instituții de învățământ superior. Judecătorii sociali (asesorii) și adjuncții lor, de asemenea, sunt numiți de către rege la propunerea ministrului justiției și al muncii pe un termen de 3 ani (cu posibilitatea renumirii lor), limita minimă de vârstă fiind de 25 ani.

În Danemarca, judecătoria muncii din Copenhaga constă din președinte, 5 adjuncți, 20 de membri din partea organizațiilor antreprenoriale și 20 de membri din partea sindicatelor care aleg președintele judecătoriei și adjuncții acestuia. Aceștia sunt, de regulă, membri ai Judecătoriei Supreme a țării. Ședințele sunt prezidate de către președinte sau de unul dintre adjuncții săi, împreună cu câte 3 judecători din partea antreprenorilor și sindicatelor.

În competența judecătoriilor intră următoarele probleme:

- a) includerea acordurilor generale și contractelor colective privind achitarea salariilor și asigurarea condițiilor de muncă;
- b) legalitatea grevelor și avertismentelor respective;
- c) legalitatea grevelor de solidaritate.

În Germania, litigiile legate de încălcarea normelor dreptului muncii sunt soluționate, potrivit regulilor procesuale civile, de către tribunalele muncii create prin legea din 1953.

Tribunalele muncii din Germania au 3 instanțe:

- tribunalele locale ale muncii;
- Tribunalele districtuale ale muncii, ce activează la nivel de provincie autonomă;
- Tribunalul federal al muncii din orașul Kassel.

Tribunalele locale ale muncii soluționează litigiile de muncă indiferent de valoarea acțiunii. Tribunalele districtuale ale muncii examinează apelurile la deciziile tribunalelor de primă instanță, dacă valoarea acțiunii este mai mare de 800 de mărci. Deciziile adoptate de Tribunalul federal al muncii din Kassel în calitate de instanță de apel și recurs sunt definitive. Dar orice parte interesată le poate contesta în Judecătoria federală privind apărarea Constituției, invocând necorespunderea sa cu Legea fundamentală.

În componența Tribunalului federal al muncii funcționează Marele senat compus din 6 judecători și 4 membri neprofioniști și câteva senate compuse din 3 judecători și 2 membri neprofioniști care, conform legii, se bucură de independență totală.

Judecătorii profesioniști se numesc la recomandarea Departamentelor provinciale privind munca de comun acord cu organele justiției pe un anumit termen sau pe viață.

Tribunalele muncii în Germania examinează atât litigiile individuale de muncă, cât și orice alte litigii, legate de executarea și interpretarea contractelor colective, litigiile privind statutul sindicatelor și altor reprezentanțe muncitorești la întreprinderi.

Prin urmare, instanțele specializate din Germania au un rol primordial în evoluția dreptului muncii, asigurând, astfel, un înalt grad de flexibilitate și adaptabilitate a normelor juridice la condițiile politice, economice și sociale.

În Marea Britanie, în 1958, a fost creată pe lângă judecătoriile de drept comun un sistem de tribunale specializate pentru reglementarea anumitor categorii de litigii. Activează aproximativ 40 de tipuri de asemenea tribunale, printre ele fiind și așa-numitele tribunale industriale pentru examinarea litigiilor individuale de muncă în calitate de primă instanță. Tribunalele industriale își țin ședințele în componența a 3 persoane: președintele (un jurist profesionist) și 2 asesori ce reprezintă antreprenorii și angajații acestora.

Apelurile se înaintează, de regulă, în înalta Judecătorie, iar pe anumite cazuri (privind problemele de plasare în câmpul muncii) în Judecătoria de apel, creată în 1975.

Deși tribunalele industriale engleze aplică normele procesuale civile, ordinea examinării de către ele a litigiilor de muncă este mai simplificată și are un caracter mai puțin formal. Participarea avocaților nu este obligatorie. Tribunalele pot cita martori pentru a face depoziții sub jurământ. Deciziile tribunalelor industriale se execută în ordine obișnuită. O particularitate a procedurii judiciare în Marea Britanie este lipsa Codului de procedură civilă (aceasta fiind unica țară din lume, care nu are Cod procesual civil). Prin urmare, este necesar de a aplica normele procesuale civile din alte izvoare, în special, din dreptul statutar, regulile judecătii, precedentele judiciare, indicațiile practice, monografiile privind practica aplicării normelor procesuale. Altă particularitate a procedurii civile engleze aplicate la examinarea litigiilor individuale de muncă este competitivitatea părților, adică divizarea funcțiilor între judecător, pe de o parte, și părțile în litigiu, pe de altă parte. Se pornește de la premisa că litigiile individuale de muncă, asemenea celor civile, țin de interesele private ale părților, care hotărăsc singure cum să și le apere.

În Europa de Est, un loc de frunte în organizarea și activitatea eficientă a judecătoriilor specializate în soluționarea litigiilor de muncă îl ocupă Polonia. La data de 18.04.1985, a fost adoptată Legea privind noua procedură judiciară în sfera dreptului muncii și asigurărilor sociale, potrivit căreia s-a anulat vechea lege din 24.10.1974 și s-au introdus modificările și completările necesare din Codul Muncii al Poloniei, iar mai târziu, la 20.07.1985, au fost introduse modificările respective în Legea despre organizarea judecătorească.

Dacă în Europa a căpătat o dezvoltare amplă examinarea litigiilor de muncă de către judecătorii (de drept comun sau specializate), atunci în S.U.A. și Japonia prevalează metodele conciliator-arbitrale de examinare a litigiilor de muncă în cadrul parteneriatului social și tripartitismului. Deci este vorba de litigii colective de muncă, așa-numitele acțiuni industriale.

Aceste metode sunt următoarele:

- implicarea părților pe calea concilierii;
- medierea, când o terță persoană propune o variantă de compromis;
- arbitrajul benevol și forțat;
- crearea unei comisii speciale, care stabilește cauzele conflictului și propune un mod de soluționare a lui.

Primele 3 metode sunt un fel de trepte consecutive în soluționarea conciliator-arbitrală, care în multe țări din Europa premerg în mod obligatoriu examinarea litigiilor de muncă în judecată. Metoda concilierii are ca scop inițierea și facilitarea dialogului între părțile în litigiu.

Concilierea o poate realiza o persoană sau o comisie specială în componența căreia intră reprezentanții părților în litigiu, precum și unul sau câțiva membri neutri. În Franța, de exemplu, concilierea ține de atribuțiile inspectorului de stat privind munca și legislația socială, care este membru obligator al comisiei paritare de conciliere. În Japonia, între procedura de conciliere directă și cea de mediere nu există o deosebire distinctă din punctul de vedere al dreptului, dar, practic, se utilizează mai frecvent cea de conciliere directă, care este mai simplă, mai flexibilă și mai puțin costisitoare decât medierea sau arbitrajul. Medierea este o varietate a concilierii când un mediator propune una sau câteva variante de soluționare a litigiului, bazându-se pe un studiu profund al dosarelor întocmite de către fiecare dintre părți. Uneori, mediatorul are posibilitatea să-și expună recomandările în publicațiile mass-media pentru a obține susținerea opiniei publice. Medierea este des aplicată în țările scandinave. În Japonia, se folosesc grupuri de mediatori, formate pe baze tripartite.

Reprezentanții antreprenorilor și angajaților trebuie să fie în număr egal, iar președinte al grupului este un reprezentant al statului. În unele țări, periodic, se alcătuiesc liste de potențiali mediatori din rândul persoanelor cunoscute printr-un remarcabil profesionalism în domeniu și imparțialitate. Dacă litigiul ia amploare, atunci ca mediatori pot fi miniștrii, primarii municipali sau delegații lor. În Marea Britanie, în asemenea cazuri, se instituie o investigație oficială pentru a elucida esența și cauzele litigiului apărut și pentru a le aduce la cunoștința opiniei publice.

Deși în multe țări medierea este reglementată detaliat de lege, în realitate marea majoritate a litigiilor de muncă

se soluționează prin conciliere directă. Arbitrajul benevol se aplică în Germania și Elveția în baza înțelegerii dintre sindicate și asociațiile antreprenorilor la nivel național.

În statele europene, se acordă o atenție deosebită formelor prejudiciare de soluționare a litigiilor în ordine conciliator-arbitrală. Asemenea proceduri desfășurându-se, de regulă, oral, pot fi părți ale procesului judiciar sau acțiuni procesuale independente. În Spania, potrivit Decretului regal nr. 5 din 26.01.1979, nicio judecătorie specializată în soluționarea litigiilor de muncă nu poate examina reclamațiile înainte ca părțile să fi încercat să se împace cu ajutorul organelor locale ale Institutului de mediere, pe calea arbitrajului sau concilierii directe.

În realitate, nu-i prea mare diferența dintre concilierea directă, mediere și arbitraj.

Diferă doar componenta organelor (comisiilor) implicate în soluționarea litigiilor de muncă. Cu excepția Franței, unde în tribunale activează judecători profesioniști sau functionari de stat cu studii juridice, cu participarea asesorilor în numele părților implicate în litigiu.

În Germania, Suedia, Danemarca și Israel, judecătoriile la orice stadiu de examinare a cauzei pot propune părților să soluționeze litigiul în bună înțelegere. Participarea judecătorilor profesioniști la soluționarea litigiilor de muncă, atât prin concilierea, cât și prin intentarea examinării cauzelor în judecată contribuie la examinarea mai operativă a litigiilor.

În Polonia, alături de judecătoriile specializate în soluționarea litigiilor de muncă, activează organe de conciliere la întreprinderi, instituții și organizații similare comisiilor de soluționare a litigiilor de muncă. Aceste organe se creează la întreprinderi de stat prin hotărârea comună a comitetului sindical și a organului de autoconducere a muncitorilor sau a fiecăruia luat în parte.

Arbitrajul forțat are loc, de regulă, în sectorul de stat, în ramurile de importanță vitală ale economiei, după cum prevede legislația mondială. Legislația enumeră cazurile care urmează să fie supuse arbitrajului forțat.

Când Președintele S.U.A. face concluzia că greva sau pericolul declanșării ei poate provoca daune considerabile bunăstării sau securității statului, el are dreptul să numească o comisie privind investigările indicate.

Acest raport, chiar dacă nu conține propuneri privind soluționarea conflictului, se publică în presă. Dacă timp de 60 de zile conflictele nu s-au aplanat, se publică un alt raport care conține ultimele concesii ale antreprenorilor. În următoarele 15 zile tot angajații colectivului de muncă implicați în litigiu votează secret, dacă sunt sau nu sunt acceptabile propunerile administrației. În țările scandinave, litigiile de muncă care nu au fost soluționate pe calea concilierii sau medierii sunt propuse spre examinare parlamentelor naționale.

Activitatea Organizației Internaționale a Muncii contribuie mult la elaborarea sistemelor de mediere, arbitraj benevol și forțat, cu toate că nu există o convenție internațională privind reglementarea litigiilor de muncă, or, formele și metodele de soluționare sunt foarte diverse.

Litigiile individuale de muncă în țările Europei se soluționează, în special, în judecătoriile specializate aplicând normele procesuale civile. În acest plan se observă o mare varietate în organizarea structurii și metodelor de lucru ale judecătoriilor pentru soluționarea litigiilor de muncă (de exemplu, Marea Britanie, Franța, Germania, Spania, Belgia, Suedia, Norvegia, Danemarca, Finlanda și Polonia).

Soluționarea litigiilor individuale de muncă în România. În România, litigiile de muncă sunt date în competența diferitelor organe, potrivit prevederilor legislației muncii. Astfel, organele de jurisdicție în România sunt:

- a) instanțele judecătorești;
- b) organele de conducere colectivă;
- c) organele administrative ierarhic superioare;
- d) consiliile disciplinare;
- e) alte organe care, pe lângă activitatea lor principală și specifică, execută și atribuții jurisdicționale;
- f) Curtea de Conturi în persoana colegiului jurisdicțional.

În concluzie putem menționa, că experiența internațională în reglementarea litigiilor de muncă atât individuale, cât și colective se acumulează pe trei căi:

- a) a dreptului muncii și asigurărilor sociale;
- b) în judecătoriile de drept comun, aplicând normele procesuale civile;
- c) cu ajutorul procedurilor de conciliere și arbitrale.

Multe sindicate și antreprenori din țările dezvoltate preferă procedurile de conciliere și arbitrale celor judiciare, întrucât acestea sunt mai puțin costisitoare și mai operative.

Se poate afirma, de asemenea, că în Europa jurisdicția muncii se înfăptuiește sub forma unei judecătoria specializate în soluționarea litigiilor de muncă sau sub forma judecătoriilor de drept comun, de cele mai dese ori - civile. În America de Nord și Japonia, sunt aplicate proceduri arbitrale de conciliere cu ajutorul unor organe administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 299 din 18 noiembrie 2003, art. 16, lit. b), art. 18 și 19.

2. Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind munca prin agent de munca temporară, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L, nr. 327 din 5 decembrie 2008, art. 3, 4 și 10.

3. Legea nr. 40/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii al României (republicat și actualizat 2013), din 31 martie 2011, Monitorul Oficial al României nr. 225/2011.

4. www.e-justice.europa.eu/content_eu_law-3-ro.do.

CONȚINUTUL ȘI PROBLEMELE REALIZĂRII DREPTULUI CONSTITUȚIONAL LA UN MEDIU ÎNCONJURĂTOR SĂNĂTOS

Sergiu ARNĂUT,
doctorand,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the following article the author is trying to find out the helplessly causes in realization of the rights and legitimate interests of the person to a healthy ambient environmental. The author identifies some causes taking into consideration the legislative politic and economic factors of the state Moldova. In this article were compared the basic studies performed on Human Rights in Republic of Moldova developed by UNDP over several years, and were discussed the measures undertaken in RM and insufficiency of efforts. So, the author concludes a series of actions that will be undertaken for effective compliance of Human Rights to a healthy ambient environmental.

Statutul de drept constituțional acordă dreptului la un mediu sănătos și ecologic echilibrat un loc aparte. Statul obligă autoritățile, nu numai la garantarea și promovarea dreptului la un mediu sănătos, dar și la realizarea lui.

Realizarea dreptului fundamental și altor drepturi de mediu depinde, într-o măsură considerabilă, de cultura politică a statului, funcționarea optimală a sistemului de autorități abilitate cu gestiunea resurselor naturale și protecția mediului. Totodată, asupra acestui proces influențează și diverse reglementări legale, instituții și construcții juridice, elucdate în legislație.

Astfel că drepturile de mediu pot fi realizate efectiv numai atunci, când:

- sunt prevăzute (consfințite) expres în legislație;

- acestora le corespund celelalte componente ale instituției drepturilor de mediu, obligațiunile altor subiecte, garanțiile etc.

Realizarea drepturilor de mediu este întotdeauna condiționată de exercitarea de către toți subiecții a obligațiunilor corelative, față de societate și stat, acestea sunt asigurate prin instituirea legală a oportunităților de apărare prin metode rezultative și efective, însă fiecare dintre aspectele enunțate, separat unul de altul, nu pot garanta respectarea drepturilor de mediu.

Totuși, reglementarea juridică în domeniul asigurării și protecției drepturilor de mediu nu este desăvârșită, astfel, profesorul Golichenkov enunțând următoarele *deficiențe* de natură juridică, inclusiv tehnico-juridică, care inhibă dezvoltarea instituției drepturilor și intereselor ecologice:

- lipsa unificării termenilor și definițiilor legale ale drepturilor și intereselor ecologice, inclusiv ale indicilor de clasificare a acestora;

- existența lacunelor în reglementarea juridică a acestor raporturi;

- caracterul declarativ al unor norme de drept, ce stipulează drepturile și interesele ecologice, inclusiv lipsa unor obligațiuni directe, puse în sarcina statului și autorităților abilitate, funcționarilor publici și altor subiecte de a respecta și promova drepturile de mediu ale persoanelor. [1, p. 56]

Cu toate acestea, necesită perfecționare și instituția răspunderii juridice pentru încălcarea sau nerespectarea legislației de mediu. Construcția juridică corectă a normei de drept presupune, ca după formularea obligațiunii autorităților statale, funcționarilor publici de a respecta drepturile și interesele de mediu (de a face sau de nu a face), să se instituie un tip de răspundere juridică pentru neîndeplinirea acestei obligațiuni. În caz contrar, cetățenii, alți subiecți de drept se simt "dezarmați" în fața confruntării (sau inacțiunii) structurilor statale, care sunt obligate să-i ajute în realizarea drepturilor și intereselor de mediu.

Studiul de bază cu privire la situația curentă în domeniul drepturilor omului în Republica Moldova, elaborat de

PNUD în anul 2003, [2, p. 49-52, 3] arată că, deși Republica Moldova a întreprins măsuri de ordin legislativ pentru garantarea și asigurarea dreptului la un mediu sănătos, starea mediului natural, a unor elemente și obiecte naturale, precum și situația în domeniul respectării legislației naționale, a convențiilor internaționale, denotă insuficiența eforturilor depuse.

În special, urmează să se faciliteze participarea publicului la luarea deciziilor de mediu, accesul la informația de mediu, exercitarea controlului obștesc, iar politica de mediu urmează a fi integrată în politicile sectoriale.

Această concluzie se desprinde și din conținutul Raportului Național privind starea mediului în Republica Moldova în 2007 – 2010. [4]

Însă problema realizării dreptului constituțional la un mediu sănătos se rezumă nu numai la starea mediului și a elementelor acestuia, care, în esență determină condițiile de existență.

La rândul său, Ministerul Mediului, ca organ central de specialitate al administrației publice, are sarcina de a elabora și promova politica statului în domeniul protecției mediului și utilizării raționale a resurselor naturale.

Prin urmare, prin realizarea cu succes a acestei sarcini, precum și a funcțiilor sale, ministerul nu numai că contribuie la îmbunătățirea calității mediului, dar și creează condiții de realizare a dreptului la un mediu sănătos. Prin urmare, realizarea dreptului constituțional de mediu depinde, în măsură determinantă, și de oportunitățile realizării drepturilor-garanții. Analiza situației curente denotă, că realizarea drepturilor-garanții se confruntă cu un șir de probleme de ordin legislativ, instituțional, organizatoric și de altă natură.

Astfel, conform Planului național de acțiuni pentru implementarea în Republica Moldova a Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (2011-2015), aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 471 din 28 iunie 2011, [5] se recunoaște lipsa unor mecanisme viabile pentru implementarea Convenției Aarhus.

În special, se atestă:

- informarea insuficientă a publicului și autorităților despre drepturile și obligațiile de mediu, în special, la nivel local;

- dificultăți în asigurarea accesului la informația de mediu având în vedere faptul că deținătorul informației este o instituție subordonată Ministerului Mediului și informația este catalogată ca fiind „cu plată”;

- accesul limitat la informația de mediu din cadrul ministerelor ramurale sau administrației publice locale;

- lipsa strategiilor de comunicare a autorității centrale de mediu și a mecanismelor de diseminare activă a informației de mediu;

- lipsa de facilități de participare a publicului la procesul decizional de mediu;

- neîncrederea cetățenilor în sistemul judiciar;

- insuficiența resurselor financiare (tiraj mic al publicațiilor de mediu, actualizarea scundă a paginii web a Ministerului Mediului, reieșind din faptul că plasarea informației generează cheltuieli suplimentare etc.).

Dacă accesul la informația de mediu și-a găsit o reflectare legală mai mult sau mai puțin adecvată, iar realizarea acestuia nu întâmpină impedimente de ordin conceptual, apoi procesul decizional de mediu, ca condiție importantă de promovare a dreptului constituțional de mediu, nu este reglementat la nivelul cerințelor actuale și, practic, este ignorat de autorități.

Actualul Regulament privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 72 din 25 ianuarie 2000, [6] este nu numai depășit, controversat, dar și inaplicabil, din punct de vedere practic.

Într-o anumită măsură, această lacună este recuperată de prevederile Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 96 din 16 februarie 2010. [7]

Acele normative nominalizate poartă însă un caracter general și nu țin cont de specificul procesului decizional de mediu. Mai mult, prevederile Regulamentului menționat se aplică în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor de acte legislative, acte normative, acte administrative (în continuare – proiecte de decizii) care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice etc.).

La acest compartiment, se cer a fi menționate unele progrese, obținute în rezultatul eforturilor depuse de Ministerul Mediului.

Astfel, pe pagina web a ministerului sunt expuse un șir de acte normative, inclusiv de ordin intern, care reglementează aspecte ale procesului decizional (inclusiv Ordinul ministrului nr. 37 din 10 mai 2010), Lista reprezentanților societății civile interesați în procesul decizional de mediu, Lista anunțurilor consultărilor publice asupra diverselor proiecte de acte normative, Planul legislativ/normativ al ministerului pentru anul 2013, în care se conțin proiecte de acte normative, planuri, programe și informația referitoare la eventualele consultări publice a acestora.

Însă, în domeniul protecției mediului procesul decizional nu se reduce la consultarea publicului la faza elaborării

și adoptării proiectelor de acte normative, administrative etc. (care, până la urmă, sunt adoptate de legislativ sau/și autoritățile centrale). O semnificație mai importantă reprezintă transparența și asigurarea participării în cadrul deciziilor asupra deciziilor referitoare la activitățile care pot avea un efect negativ asupra mediului. Anume aceste activități, preponderent cu caracter economic, în cazul în care sunt autorizate, prezintă pericol pentru mediu, sănătatea și, eventual, viața oamenilor. Este important, de asemenea, să se faciliteze participarea publicului la etapa evaluării impactului asupra mediului înconjurător a activităților economice planificate, care la moment, deși este reglementată de Legea privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător nr. 851-XIII din 29 mai 1996, normele căreia sunt, la fel, depășite.

În agenda de lucru a Centrului pentru Drepturile Omului din Republica Moldova (instituția ombudsmanului), problemele protecției mediului și respectării dreptului la un mediu sănătos și ecologic echilibrat ocupă ultimul loc. Astfel, din toate Rapoartele privind respectarea drepturilor omului începând cu anul 2000 și până în prezent, numai în Raportul pentru anul 2002 se conține o referință nesemnificativă la protecția dreptului la un mediu sănătos. [8]

Din petițiile cetățenilor adresate Centrului rezultă că se abordează astfel de probleme ca:

- poluarea continuă a râurilor și lacurilor prin evacuarea apelor reziduale de către unitățile economice, gospodăriile țărănești și persoanele individuale;

- poluarea fântânilor, inclusiv cu produse petroliere;
- explorarea nechibzuită a bogățiilor naturale;
- degradarea fondului forestier;
- insuficiența informației ecologice, în special despre factorii ce sunt în detrimentul sănătății;
- depozitarea substanțelor nocive sau tranzitarea teritoriului republicii cu substanțe toxice etc.

Prilej pentru intervenția avocaților parlamentari pe parcursul anului 2002 a fost și petiția locuitorilor or. Strășeni. În condițiile în care au fost nevoiți să consume apă necalitativă, mai mulți cetățeni s-au îmbolnăvit de hepatită. În lipsa unor măsuri urgente și eficiente, orașul a fost cuprins de epidemia acestei maladii. Implicându-se în soluționarea problemei, avocatul parlamentar a făcut și o sesizare Guvernului, în care se menționa, printre altele, că din cauza inacțiunilor administrației publice locale, la Strășeni poate izbucni un focar periculos de epidemie, că faptul în sine poate conduce la explozii sociale imprevizibile, cu grave consecințe. Avocatul parlamentar a recomandat Guvernului să formeze o comisie specială competentă de soluționare a problemei în cauză și elaborarea unui program concret de acțiuni, inclusiv alocarea de mijloace pentru combaterea infecției și neadmiterea ei în viitor.

Guvernul s-a conformat propunerilor avocatului parlamentar. Pentru anul 2003 Centrul își propune să studieze mai profund domeniul respectării dreptului la un mediu înconjurător sănătos, în special sub aspectul îndeplinirii angajamentelor asumate prin ratificarea Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului.

În Raportul pentru anul 2003 nu a fost inclusă nicio abordare a chestiunii legate de protecția mediului, apărarea dreptului la un mediu sănătos și, cu atât mai mult, privind respectarea prevederilor Convenției Aarhus.

În cuprinsul Raportului pentru anul 2012 se regăsește sintagma "Dreptul la un mediu sănătos", însă în textul propriu-zis al acestui document lipsește orice informație relevantă la acest capitol.

În schimb, o atenție importantă este acordată chestiunii referitoare la accesul la justiție. Unele concluzii și recomandări la acest compartiment sunt relevante și pentru prezentul studiu.

Cum rezultă din raportul menționat, pe parcursul ultimilor ani au fost adoptate documente strategice în domeniu: Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Concepția privind finanțarea acestuia, Strategia de dezvoltare a sistemului de executare, Concepția reformării sistemului penitenciar etc. În același timp, au fost adoptate mai multe legi care au reformat conceptual unele instituții - cheie din sectorul justiției: organele procuraturii, avocatura, notariatul, sistemul penitenciar, sistemul de executare. Au fost adoptate legi prin care au fost create noi mecanisme și instituții în sectorul justiției: Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, Legea cu privire la probațiune, Legea cu privire la mediere, Legea privind executorii judecătorești.

Analiza implementării documentelor strategice din domeniu relevă principalele probleme cu care se confruntă în mod constant sectorul justiției și anume: instanțele de judecată nu sunt administrate eficient; promovarea judecătorilor și a procurorilor este insuficient de transparentă și nu este bazată pe merit; nu toate componentele Consiliului Superior al Magistraturii funcționează eficient; calitatea serviciilor prestate de profesiile conexe sistemului justiției este inadecvată; lipsesc mecanisme eficiente de responsabilizare a actorilor din sectorul justiției; faza prejudiciară este nejustificat de complexă; este alarmant de înaltă percepția răspândirii corupției în întregul sector al justiției.

Astfel, încă în anul 2009, în Declarația cu privire la starea justiției în Republica Moldova și la acțiunile necesare îmbunătățirii situației în domeniul justiției, înaltul for legislativ a constatat cu îngrijorare că justiția în Republica Moldova este grav afectată de corupție.

Nivelul redus de încredere a cetățenilor în sectorul justiției este un fenomen periculos, deoarece poate genera o neîncredere generală a acestora în eficiența și integritatea autorităților publice și chiar a statului în general. În această ordine de idei, pentru edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și

responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului, la 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.

În acest context, este de menționat că Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 3 din 24 decembrie 2010 cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației ecologice în cadrul examinării cauzelor civile, nu consacră nimic la compartimentul realizării și apărării dreptului la un mediu sănătos și ecologic echilibrat.

Realizarea dreptului la un mediu sănătos mai presupune și accelerarea activităților de promovare a educației ecologice, în scopul formării unui comportament activ și responsabil al cetățenilor vizând mediul înconjurător; facilitarea participării publicului la luarea deciziilor de mediu, prin instruirea atât a reprezentanților sectorului asociativ, cât și a funcționarilor publici; promovarea conceptului „de la egal la egal” în scopul realizării drepturilor de mediu prin extinderea colaborării cu asociațiile obștești și atragerea asistenței pentru programe destinate societății civile; consolidarea parteneriatului cu organizațiile neguvernamentale în procesul de elaborare și aplicare a politicilor publice și actelor juridice în domeniu prin realizarea cercetărilor asupra impactului pe care îl va avea contribuția societății civile în managementul mediului; realizarea campaniilor de sensibilizare a publicului vizând problemele ecologice prin intermediul mass-media și cu aplicarea tehnologiilor moderne.

BIBLIOGRAFIE

1. Голиченков А. К. Экологические права и обязанности в их новейшем понимании//Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права: Сборник научных статей. Вып. 2/Под ред. А. И. Бобылева, Н. А. Духно. М.: Юрид, ин-т МГУ ПС, 2000.
2. PNUD, Chișinău, Editura. Pontos, 2004.
3. <http://www.hr.un.md>. vizitat la 23 martie 2013.
4. http://www.mediu.gov.md/images/documente/starea_mediolui/rapoarte/nationale/p1_Raport-IEG_2007-2010.pdf.
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107-109 din 01 iulie 2011.
6. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 12-13 din 03.02.2000.
7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.30-31/161 din 26 februarie 2010.
8. www.ombudsmand.md. vizitat la 21 martie 2013.

MECANISMUL ASIGURĂRII LEGALITĂȚII ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Vitalie MAZUR,
doctorand,
Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

L'élément central du mécanisme pour assurer la légalité en activité des autorités locales est le contrôle administratif. Dans cet article, l'auteur présente le concept, les caractéristiques et les modalités d'exercice du contrôle sur les actes administratifs des autorités locales.

Mots-clés: *autorités locales, ctes administratifs, contrôle administratif, légalité.*

Actualmente, în societate a fost depășită deja părerea precum că democrația și economia de piață nu au nevoie de niciun control, că aceste valori se autoreglează. [12, p. 75] Viața a demonstrat că procesul de democratizare a societății, trecerea la noile relații economice nu numai că nu neagă existența controlului, ci, dimpotrivă, presupune intensificarea lui.

Controlul a devenit un element necesar în activitatea autorităților administrației publice, deoarece constituie o verigă a procesului de dirijare, [4, p. 210-211] având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legii. [5, p. 47]

Potrivit lui Al. Negoită, [9, p. 203] prin însăși natura sa, administrația publică necesită supunere față de multiplele forme de control în vederea asigurării îndeplinirii valorilor politice. Realizarea efectivă a misiunilor ce revin administrației publice, potrivit comandamentelor politice, presupune desfășurarea unui amplu proces administrativ, în deplină concordanță cu cerințele și trebuințele societății în cadrul căreia este organizată, preluând ca activități principale organizarea executării și executarea la concret a legii. Pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de forurile politice, este nevoie de instituirea unui vast și complex control asupra acestei activități.

În acest sens, M. Preda susține că garanția juridică a îndeplinirii acestui obiectiv îl constituie controlul asupra modului în care aceste autorități și-au exercitat atribuțiile conferite de lege, de către înseși autoritățile administrative sau de autorități care îndeplinesc celelalte puteri ale statului - legislativă sau judecătorească. [11, p. 140-141]

Controlul administrativ exercitat asupra autorităților administrației publice locale (în continuare APL) (actele administrative emise/adoptate de către acestea) implică particularități deosebite. În arealul științific autohton acesta este definit ca activitatea ce se desfășoară regulat în cadrul structurii APL ca o componentă fundamentală și permanentă a mecanismului administrativ, al cărei scop îl constituie asigurarea conformității comportamentului administrativ al autorităților APL vizate cu prevederile legale, în acord cu interesele colectivităților locale pe care le reprezintă și interesele naționale date în competența acestor autorități publice. [13, p. 43]

În ceea ce privește formele controlului exercitat asupra activității APL, acestea decurg din însăși diversitatea formelor de activitate ale administrației locale și domeniile economice și sociale proprii sau delegate pe care le administrează.

Formele de control asupra activității APL se înscriu în gama formelor de control ale administrației publice în general, iar individualizarea lor derivă din poziționarea și rolul APL în cadrul statului, și anume din poziția sa intermediară între autoritățile puterii legislative, ale celei executive și populație, ale căror necesități trebuie să le satisfacă, mijlocind interese generale, particulare și locale, prin intermediul serviciilor publice și al altor tehnici pe care le au la dispoziție. [14, p. 14] Respectiv, asupra APL sunt exercitate următoarele forme de control: *control politic, control administrativ, control judecătorec și control obștesc*. [1, p. 7]

Controlul administrativ al activității autorităților APL în Republica Moldova vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a Legii privind administrația publică locală și a altor acte normative atât de către autoritățile APL, cât și de către funcționarii acestora.

În ceea ce privește subiecții controlului administrativ exercitat asupra APL, este evident că anume Guvernul este cel care dispune de dreptul de control administrativ asupra tuturor structurilor organizatorice ale administrației publice aflate sub autoritatea executivului atât la nivel central, cât și local în virtutea poziției sale de conducător al administrației publice. [2, p. 67]

Evident, exercitarea controlului administrativ asupra activității autorităților APL nu este considerată a fi un moft al Guvernului, ci o exigență a statului de drept, fiind chemată să asigure legalitatea, ordinea de drept și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Dat fiind faptul că aplicarea descentralizării administrative nu are drept consecință independența totală a colectivităților locale față de statul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control – *tutela administrativă*. În literatura juridică românească, tutela administrativă reprezintă o limită impusă autorităților administrative locale în vederea salvagărdării legalității și apărării interesului public. [7, p. 126-128]

Prin esența sa, tutela administrativă este concepută ca fiind o excepție de la principiul constituțional al autonomiei locale. Această formă de control reprezintă o formă liberală de tutelă, modernă, cu caracter jurisdicțional, autoritatea de tutelă neavând drept de anulare a actului, ci numai de a-l ataca în fața instanțelor de contencios administrativ, singurele instituții care pot aplica această sancțiune fiind instanțele judecătorești. Așadar, controlul administrativ asupra colectivităților teritoriale se exercită prin instanțe jurisdicționale, statul renunțând la posibilitatea de a interveni direct, unilateral, rezervându-și numai dreptul la o acțiune în fața instanțelor judecătorești.

Extrem de importantă, în acest sens, este necesitatea respectării anumitor principii de drept în procesul exercitării controlului în vederea protecției autonomiei locale de care dispun autoritățile APL. Astfel, potrivit art. 62, alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, [6] se impune a fi necesar:

- a) exercitarea controlului numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare;
- b) respectarea proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează;
- c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Același act legislativ stabilește și formele controlului administrativ exercitat asupra autorităților APL: controlul legalității și controlul oportunității. (art. 61, alin. (3))

În doctrina autohtonă se menționează în acest sens că asupra autorităților APL se exercită, în principal, un control

administrativ extern, care în cazul competențelor exercitate în baza principiului desconcentrării ia forma controlului ierarhic, iar în cazul competențelor exercitate în baza principiului descentralizării ia forma controlului de tutelă. [8, p. 58-59; 10, p. 17]

Controlul legalității, realizat de către Guvern, direct sau prin intermediul Cancelariei de Stat și a structurilor acesteia din teritoriu, vizează în exclusivitate legalitatea actelor APL emise în domeniile asupra cărora acesta își exercită competențele sale depline și exclusive. La rândul său, controlul oportunității este circumscris de controlul specializat realizat de Guvern, de organele administrației publice centrale de specialitate, de alte autorități administrative, care acționează inclusiv prin intermediul serviciilor desconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale potrivit competențelor ce revin acestora în condițiile legii. Controlul administrativ specializat urmărește atât realizarea unui control de legalitate, cât și a unui control de oportunitate. De regulă, controlul de oportunitate se admite doar asupra domeniilor delegate de stat unităților APL. [1, p. 8-9]

Potrivit art. 64, alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, controlul de legalitate asupra activității autorităților APL presupune exercitarea unui control obligatoriu asupra următoarelor acte:

- a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea;
- b) actele normative ale primarului, ale președintelui raionului și ale pretorului;
- c) actele privind organizarea licitațiilor și actele privind atribuirea de terenuri;
- d) actele de angajare și cele de încetare a raporturilor de serviciu sau de muncă ale personalului administrației publice locale;
- e) actele care implică cheltuieli sau angajamente financiare de peste 30 mii de lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi și de peste 300 mii de lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul al doilea;
- f) actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale.

Competența exercitării controlului revine în baza art. 63 Cancelariei de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

În plan procedural, controlul de legalitate obligatoriu se asigură prin exigența stabilită în art. 64, alin. (2) din Lege, potrivit căreia o copie de pe orice act menționat mai sus se expediază obligatoriu oficiului teritorial al Cancelariei de Stat în termen de 5 zile de la semnarea actului.

Potrivit art. 68 din Lege, în cazul în care oficiul teritorial consideră că un act emis de autoritatea APL este ilegal, notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit, autoritatea locală emitentă își menține poziția sau nu reexaminează actul contestat, oficiul teritorial poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză. În baza art. 69, în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza direct instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, încunoștințând de îndată autoritatea locală emitentă.

Din aceste prevederi se poate desprinde un element-cheie al tutelei administrative și anume - faptul că subiectul controlului nu este în drept să modifice sau să revoce actul considerat ilegal, ci doar să ceară realizarea acestor operațiuni organului emitent, iar în cazul în care acesta nu ia măsurile corespunzătoare, subiectul controlului este în drept să sesizeze instanța judecătorească. De asemenea, subiectul controlului nu este în drept nici să suspende actele suspectate de ilegalitate, având posibilitatea doar să solicite dispunerea suspendării de către instanță. [3, p. 134]

Prin aceste momente, controlul de legalitate se deosebește de controlul de oportunitate exercitat asupra activității APL. Exercitarea controlului administrativ de oportunitate de către Guvern, autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale, alte autorități administrative, care acționează în unitățile administrativ-teritoriale, inclusiv prin intermediul serviciilor lor desconcentrate se admite doar în cazul realizării competențelor delegate de către stat autorităților APL (art. 62, alin. (3)). În ceea ce privește competențele delegate ale autorităților locale, legislația în vigoare este destul de confuză, de aceea considerăm necesar de a concretiza la nivel de lege competențele delegate ale APL, pentru ca să se asigure legalitatea în desfășurarea controlului de oportunitate și să se evite eventualele abuzuri din partea subiectului controlului.

În art. 70 din Lege sunt reglementate împuternicirile subiecților controlului de oportunitate: „(1) Pentru ca autoritățile administrației publice locale să-și exercite atribuțiile delegate de stat, subiecții controlului de oportunitate sunt în drept să modifice ori să abroge actul, în termen de 15 zile de la data primirii lui, pe motiv de oportunitate. În caz de inacțiune a autorității administrației publice locale, chiar și după avertismentul subiectului controlului de oportunitate, acesta poate să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia. (2) În toate cazurile prevăzute la alin. (1), subiectul controlului de oportunitate notifică decizia sa autorității administrației publice locale în termen de 5 zile de la data adoptării.”

Realizând un comentariu al acestor prevederi, M. Diaconu notează că acestea sunt confuze, nefiind clară pro-

cedura realizării controlului de oportunitate. Începutul unui asemenea control este reglementat în art. 64 din Lege, potrivit căruia actele emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților APL sunt supuse controlului de legalitate obligatoriu. În acest scop, o copie de pe orice astfel de act se expediază obligatoriu oficiului teritorial al Cămarilor de Stat în termen de 5 zile de la semnarea actului. Respectiv, nu este clar când intervin subiecții controlului de oportunitate ca, mai întâi, să modifice sau să „abroge” actul, pe motiv de „oportunitate”, după care „în caz de inacțiune a autorității APL, chiar și după avertisment (subiectului controlului de oportunitate), să emită actul respectiv în locul autorității incapabile de a lua decizia”. Totodată, în viziunea autorului este dificilă înțelegerea categoriilor: „avertismentul subiectului controlului de oportunitate” și „autoritate incapabilă de a lua decizia”. Respectiv, domnia sa conchide că dispozițiile în cauză sunt nu numai confuze, dar, totodată, admit și posibilitatea producerii unor abuzuri din partea subiectului controlului, fapt ce necesită remedieri legislative concrete. [3, p. 135]

Ținând cont de faptul că legea nu prevede expres criteriile după care ar putea fi posibilă aprecierea oportunității actelor administrative, precum și lipsa unei proceduri legale detaliate de exercitarea unui control de oportunitate, se poate conchide că controlul în cauză este unul declarativ, formal. Anume acest moment ne determină să ne pronunțăm pentru că orice control administrativ asupra activității autorităților APL să nu privească decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Creangă I. *Controlul actelor administrației publice locale*. Chișinău: TISH, 2004, 36 p.
2. Creangă I., Tatarov S. *Natura juridică a administrației publice și a controlului administrativ*. În: „Administrarea publică în statele aflate în tranziție în contextul proceselor de globalizare și integrare”, Materiale ale conferinței internaționale teoretico-practice din 5 aprilie 2005. Chișinău: AAP, 2005, p. 61-67.
3. Diaconu M. *Controlul legalității actelor administrative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013, 198 p.
4. Guțuleac V. *Bazele dirijării de stat. Monografie*. Chișinău, 2000, 272 p.
5. Iacub I. *Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice*. În: „Legea și viața”, 2006, nr. 3, p. 44-47.
6. *Legea privind administrația publică locală*, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.
7. Miron D. *Scurte considerații privitoare la raportul de tutelă administrativă*. În: „Revista de Drept Public”, 2005, nr. 3, p. 126-128.
8. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici*. Chișinău, 2001, 216 p.
9. Negoită Al. *Drept administrativ și știința administrației*. București: Atlas Lex, 1993, 266 p.
10. Popa V. *Lecțiile descentralizării*. Chișinău: TISH, 2003, 32 p.
11. Preda M. *Curs de drept administrativ. Partea generală*. București: Casa editorială „Calistrat Hogaș”, 1995, 190 p.
12. Sîmboteanu A. *Controlul – component de reformare a administrației publice*. În: „Administrarea Publică”, 1997, nr. 1, p. 75-79.
13. Tatarov S. *Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Ch., 2005, 163 p.
14. Vida I. *Puterea executivă și administrația publică*. Buc.: Editura Monitorul Oficial, 1994, 198 p.

ISTORIC ȘI EVOLUȚIE ALE SISTEMULUI MANAGERIAL ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Veronica DOLINEANSCHI,
doctorandă,

**Institutul de Economie, Finanțe și Statistică
al Academiei de Științe a Moldovei**

SUMMARY

The paper will present the main steps done by Republic of Moldova within the context of public management concept identification. Thus, it will show the importance and evolution of Central Public Administration Reform implementation and the achieved results. As the research will focus on the existing legislation in the field and official reports on this topic, it may be considered as summarized information about the modernization and opening of the national public management system of Republic of Moldova.

M. Stănciulescu afirma în una din lucrările sale că, „... administrația publică este o instituție cu dimensiuni multiple, ce decurg din statutul său de putere instituționalizată, căreia cetățeanul i-a delegat prerogativele unei structuri de autoritate (...) și că aceasta are o importantă *dimensiune managerială*, ce exprimă procesul prin care dimensiunea socială, juridică, legislativă și politică capătă conținut, devenind operaționale și efective...” [1] În acest context, dimensiunea managerială deține rolul indispensabil pentru o activitate eficientă și performantă a autorităților publice și, în general, a statului. De altfel, eficiența activității statului, la general, se regăsește în performanțele înregistrate de instituțiile publice, în special. Astfel, pentru realizarea unei administrări eficiente a sectorului public, devine absolut necesară elaborarea și implementarea unor politici și strategii în domeniul managementului public, menite să direcționeze spre un sistem public managerial bazat pe performanțe, compatibil cu cel comunitar și, nu în ultimul rând, în folosul cetățenilor.

Pe parcursul său european, Republica Moldova face față multiplelor schimbări, realizând o serie de reforme destinate modernizării statului. Un prim pas în acest sens a fost conștientizarea necesității realizării procesului de reformă în administrația publică centrală (APC). Astfel, în anul 2006, au fost realizate acțiunile de lansare a reformei administrației publice centrale, prin aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. [2] Punctul de pornire a acestei **Strategii** a fost asigurarea executării prevederilor unor acte legislative și normative, parte prioritară a Programului de Guvernare, orientat spre modernizarea țării și atingerea obiectivelor de integrare europeană. Fiind un document de politici, conform prevederilor legale, implementarea Strategiei urma să fie monitorizată, iar rezultatele obținute - să fie publicate în rapoartele anuale. De menționat, că realizarea reformei în administrația publică centrală prin implementarea Strategiei este de o importanță semnificativă, fapt confirmat prin întreprinderea următoarelor acțiuni:

- crearea în cadrul Aparatului Guvernului a *Unității de coordonare a reformei administrației publice centrale*; [3]
- asigurarea transparenței procesului de implementare prin crearea site-ului oficial www.rapc.gov.md și actualizarea permanentă a acestuia;
- efectuarea unei evaluări externe de către experți independenți a procesului de implementare a **reformei** cu prezentarea succeselor și deficiențelor înregistrate și înaintarea recomandărilor menite să aducă plusvaloare realizărilor.

Prin urmare, în anul 2010, a fost realizat un studiu la inițiativa și cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova, ce a pus în evidență rezultatele obținute în perioada 2006-2008 și, parțial, în anul 2009. În urma acestui studiu, experții au recomandat continuarea reformei administrației publice centrale, fapt ce succede prin măsurile întreprinse, în acest sens, până în prezent.

Obiectivul major al **reformei** administrației publice centrale îl constituie „...instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale, în conformitate cu principiile de bună guvernare din țările-membre ale Uniunii Europene și Consiliului Europei. Aceasta presupune atingerea, cu cheltuieli optime, a unor performanțe mai bune în procesul de administrare, fapt ce ar permite să se țină cont de interesele și drepturile cetățenilor. În rezultatul reformei, se așteaptă ca administrația publică centrală să devină mai inovativă, mai flexibilă și mai eficientă, operațiunile din cadrul ei să fie publice și transparente, iar mecanismul de responsabilitate să permită obținerea unei imagini pozitive a acesteia. [4]” Ținând cont de rezultatele scontate ale reformei și principiile de legalitate, flexibilitate, perfecționare, conducere autonomă și unitară a managementului public, realizările ce urmează a fi înregistrate vor determina identificarea unui sistem de management public național compatibil cu cel comunitar.

Apariția și identificarea managementului public au fost determinate de „structurile rigide, bazate pe ierarhie și forme birocratice diversificate, care au dominat instituțiile din administrația publică în cea mai mare parte a secolului douăzeci și nu mai puteau răspunde pozitiv problemelor majore cu care se confrunta administrația. [5]” În acest context, „...președinții și șefii guvernelor din unele state dezvoltate au început să înțeleagă că, de fapt, competența managerială în administrația centrală și locală influențează semnificativ performanțele obținute în sectorul public și au început să colaboreze pentru a dezvolta și extinde principiile și valorile de bază ale managementului public”, obiectiv ce urmează a fi atins și de Republica Moldova, ca urmare a realizării reformei în administrația publică centrală. [6]

Odată cu lansarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, erau prevăzute **patru direcții prioritare**:

- reorganizarea administrației publice centrale;
- optimizarea procesului decizional;
- perfecționarea managementului resurselor umane;
- perfecționarea managementului finanțelor publice.

Pentru atingerea obiectivelor propuse, pe parcursul perioadei de implementare, a fost aprobat un șir de acte normative și legislative, care urmau să stabilească în context inovațional pentru Republica Moldova principiile de administrare publică. Astfel, au fost adoptate:

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (*nr. 158 din 04.07.2008*);

2. Legea cu privire la conflictul de interese (nr. 16 din 15.02.2008);
3. Legea cu privire la Codul de conduită a funcționarului public (nr. 25 din 22.02.2008);
4. Legea privind transparența în procesul decizional (nr. 239 din 13.11.2008);
5. Legea pentru aprobarea clasificatorului unic al funcțiilor publice (nr. 155 din 21.07.2011);
6. Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate (nr. 180 din 19.12.2011);
7. Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (nr. 48 din 22 martie 2012);
8. Dispoziția Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a planurilor de dezvoltare instituțională a autorităților administrației publice centrale (nr. 2-d din 23 ianuarie 2008);
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice (nr. 168 din 09.03.2010);
10. Hotărâri anuale ale Guvernului Republicii Moldova referitor la perfecționarea profesională a personalului din administrația publică.

Cu toate acestea, studiul elaborat de experții independenți a determinat existența unor curențe, ce afectau eficacitatea Strategiei, context în care au înaintat unele recomandări ce au schimbat cursul de realizare a reformei. Experții au considerat documentul Strategiei de reformă ca fiind unul depășit, venind cu propunerea de „efectuare a unui nou exercițiu de analiză funcțională a administrației publice centrale în scopul determinării problemelor majore care afectează eficiența acestora și reformulării obiectivelor reformei APC și a unei analize cost-eficiență a APC”. [7] În consecință, realizarea reformei APC își schimbă cursul, iar anul **2009** va fi marcat de elaborarea hotărârilor de Guvern cu privire la aprobarea completărilor și modificărilor actelor emise anterior în acest sens.

Cu toate acestea, în același studiu, experții menționează că, „rezultatele implementării Legii privind transparența în procesul decizional sunt remarcabile...”, iar cu referire la acțiunile realizate la componenta Managementul finanțelor publice se atestă „...un impact moderat asupra creării unui sistem eficient și durabil de interacțiune a procesului de elaborare a politicilor cu procesul bugetar...”. În contextul studiului elaborat de experții independenți și al Rapoartelor anuale de monitorizare și evaluare a realizării reformei administrației publice centrale, Republica Moldova a înregistrat progrese atât prin perfecționarea cadrului legal, cât și prin modificarea regulamentelor și structurilor unor autorități administrative centrale și autorități publice, reorganizarea instituțiilor publice și întreprinderilor de stat, crearea organelor consultative.

Cât despre identificarea unui sistem managerial în instituțiile publice din Republica Moldova, acest subiect necesită răgaz, de vreme ce procesul de implementare a reformei în administrația publică centrală continuă, iar noțiunea de **management public** ne sugerează că acesta „...tratează problematica procesului decizional, utilizând analiza sistemică și cuprinzând cele trei abordări ale deciziei: managerială, politică și juridică.” [8]

O perspectivă optimistă în acest sens poate fi menținută de faptul că eforturile depuse de autorități, în vederea creării unui stat modern, compatibil cu cerințele comunitare, se bucură de apreciere pe plan internațional. Astfel, Republica Moldova a fost desemnată, în anul 2013, printre câștigătorii Premiului ONU pentru Serviciul Public, „...concursul se adresează instituțiilor publice care au implementat proiecte inovatoare și au identificat soluții la provocările existente în serviciile publice naționale. Trofeul reprezintă cea mai prestigioasă recunoaștere internațională pentru contribuția la dezvoltarea serviciului public și a fost oferit pentru setul de inițiative privind sporirea transparenței decizionale și spori gradului de participare a societății civile la acest proces...” [9]

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., „Structuri, mecanisme și instituții administrative”, Editura Sylvi, București, 1996.
2. Matei L., „Management public”. Ediția a doua, Editura „Economică”, București, 2006.
3. Matei L., „Servicii publice”, Editura „Economică”, București, 2004.
4. Stănculescu M., „Managementul public și contextul politic”. R.E.S. Publica (anul 2, nr. 22-23), București, ianuarie 2012.
5. Bulat V., Arachelov V. etc., „Reforma administrației publice centrale (APC) în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării”. Editura Epigraf, Chișinău, 2011.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30.12.2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-4 (2006).
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1018 din 05.09.2006 „Cu privire la Oficiul de suport administrativ pentru asistență la implementarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” (cu modificările ulterioare), Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 146-149/1103 (2006).
8. www.cancelaria.gov.md

RECURSUL LA ORGANISMELE INTERNAȚIONALE – UN DREPT NECESAR ÎNTR-O SOCIETATE DEMOCRATICĂ

Ulian CHETRUȘ,
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

L'originalité de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) réside dans le droit de dernier recours accordé aux individus à un niveau supra-national, basé sur les droits de la personne. Le recours individuel assure justement que l'État ne puisse pas dissuader ou décourager l'individu de porter et défendre sa cause devant la CEDH.

Dans cet article, l'auteur présente quelques arguments sur le recours individuel comme un droit nécessaire dans une société démocratique.

Un mijloc de o excepțională importanță pus la dispoziția individului pentru a-și apăra drepturile și libertățile îl constituie recursul la organismele internaționale. Actualmente, anume Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare CtEDO) este ultimul bastion al democrației la care cetățenii statelor-membre, vătămați în drepturile lor de propriile state de origine sau pe teritoriul cărora locuiesc, pot apela printr-o cale denumită recurs individual. [15, p. 22]

„Dreptul de recurs individual” (noțiune care desemnează posibilitatea juridică pe care o are titularul unui drept garantat de Convenție sau protocoalele sale adiționale de a denunța în fața unor organe jurisdicționale internaționale – CtEDO – o încălcare a acestui drept de către autoritățile statului sub a cărei jurisdicție se află reclamantul) a dobândit – așa cum însăși Curtea a înțeles să o sublinieze – o importanță capitală și figurează printre cheile de boltă ale mecanismului de protecție a drepturilor și libertăților enunțate de Convenție. [10, p. 62]

Literatura de specialitate a fostelor țări socialiste, din motive lesne de înțeles, a contestat orice drept al comunității internaționale de a dezbate și interveni în problemele legate de încălcări ale drepturilor omului. Mecanismele O.N.U. au recunoscut, de exemplu, dreptul indivizilor de a adresa petiții în legătură cu nesocotirea drepturilor lor de către puterea titlulară sau mandatară.

O adevărată revoluție în gândirea juridică a fost efectuată însă de *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (în continuare CEDO) care a fundamentat pentru prima dată ideea accesului direct al individului la organismele de protecție internațională. Prin Hotărârea Parlamentului privind ratificarea CEDO, precum și a unor protocoale adiționale la această convenție, [3] s-a creat pentru prima dată posibilitatea pentru cetățenii Republicii Moldova de a se adresa în mod direct organismelor europene. Respectiv, „în temeiul art. 25 și 46 din Convenție, Republica Moldova a recunoscut dreptul la recursul individual în fața Comisiei Europene a Drepturilor Omului și jurisdicția obligatorie a CtEDO deplin drept și fără o convenție specială” (art. 2 din Hotărâre).

În legătură cu noul mecanism de protecție internațională pus la dispoziția cetățenilor Republicii Moldova se impun câteva precizări teoretice:

a) Din momentul ratificării Convenției, aceasta face parte din dreptul intern al statului nostru, prevederile sale (cu excepția rezervelor), aplicându-se în mod nemijlocit și angajând direct statul nostru. Ca atare, nu sunt necesare acte suplimentare ca, de exemplu, un regulament, o instrucțiune etc. ori anumite precizări ale forumurilor interne și internaționale pentru ca acest drept să fie exercitat, el rezultând în mod nemijlocit din însuși textul convenției. În ipoteza în care între anumite prevederi ale Convenției și legislația Republicii Moldova ar exista anumite diferențe de formulări, ele trebuie soluționate în favoarea reglementărilor internaționale. După cum precizează art. 4, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale”. Prin urmare, rezultă indubitabil că nu vor putea constitui un motiv de opreliște a exercitării acestor drepturi eventualele deosebiri între reglementările interne și cele internaționale și nici orice alte eventuale restricții sau limitări care ar exista în legislația internă.

b) Dreptul de recurs al individului la organismele europene nu trebuie înțeles însă ca un drept exclusiv și discreționar. Așa cum se prevede în art. 26 al Convenției, „Comisia nu poate fi sesizată decât după epuizarea căilor de recurs interne, așa cum rezultă din principiile dreptului internațional general recunoscute și într-un termen de șase luni, începând de la data deciziei interne definitive”. Prin urmare, pentru ca o persoană să se poată adresa forurilor europene, este necesar ca aceasta să epuizeze, în prealabil, toate căile de recurs interne, „așa cum rezultă din principiile dreptului internațional general”. Aplicațiunea acestui articol solicită deci ca eventualul petiționar să nu omită niciuna din

posibilitățile oferite de legea internă, întrucât numai după epuizarea acestora este posibilă sesizarea organismelor europene de protecție a drepturilor omului. Sesizarea prematură a instanțelor europene riscă să ducă la respingerea cererii ca „prematură”, așa cum a relevat în mod constant practica de până acum a Comisiei Europene și a Curții.

c) În ceea ce privește sfera drepturilor la care se poate referi o cerere individuală, acestea sunt, desigur, toate drepturile înscrise în CEDO și protocoalele adiționale, cu excepția acelor drepturi pentru care Republica Moldova a făcut rezerve.

Adoptarea Hotărârii Parlamentului privind ratificarea CEDO, precum și a unor protocoale adiționale la această Convenție oferă deci o nouă perspectivă a garantării și respectării drepturilor omului. Această nouă modalitate procesuală de excepție va trebui însă folosită cu discernământ și numai în cadrul respectării anumitor condiții. Ea întregeste concepția juridică cu privire la apărarea drepturilor omului, întărind mecanismele juridice de care dispune individul pentru apărarea drepturilor sale, fiind menită să contribuie, în final, la apărarea statului de drept și a instituțiilor sale, în concordanță cu standardele internaționale și cu normele de protecție acceptate de toate națiunile civilizate. [5, p. 240]

Un moment ce prezintă importanță în contextul dat ține în viziunea noastră de modul în care statul garantează totuși exercitarea și respectarea „dreptului de recurs individual”. Dincolo de recunoașterea aplicabilității directe a normelor juridice internaționale, considerăm că ar fi necesar ca dreptul în discuție să fie reglementat și la nivel național, în special, în Legea Supremă a statului, după cum, de exemplu, este prevăzut în Constituția Federației Ruse, [18] care în art. 46, alin. (3) stabilește: „Fiecare este în drept ... să se adreseze instanțelor internaționale de apărare a drepturilor omului, dacă au fost epuizate toate mijloacele interne”. Acest fapt ar însemna nu doar o simplă recunoaștere a dreptului în cauză, ci și o asumare de către stat a unor obligații concrete (de garantare și asigurare a realizării acestuia, de sancționare a cazurilor de încălcare sau de restrângere ilegală) față de propriii cetățeni.

În pofida valorii de necontestat a recursului individual la organisme internaționale, a activității CtEDO în asigurarea și apărarea drepturilor omului, totuși acest mijloc comportă și o latură „negativă” – este destul de costisitor pentru nivelul nostru de dezvoltare economică. După cum putem atesta din diferite rapoarte, sumele impuse de CtEDO și achitate de Guvern pentru erorile judiciare admise în procesul de realizare a justiției la nivel național sunt destul de impunătoare: de exemplu, în anul 2007 a fost achitată suma de 15.683.713,52 lei, iar în anul 2008 – suma de 50.004.787,67 lei. [12, p. 12; 13, p. 24] Dacă e să reflectăm asupra faptului că aceste resurse financiare ar fi putut fi direcționate spre finanțarea diferitelor proiecte cu adevărat importante pentru dezvoltarea economică a statului nostru sau spre soluționarea unor probleme stringente, atunci, evident vom conchide că, în final, este prejudiciată societatea, membrii acesteia.

În viziunea noastră, aceste momente servesc ca motive temeinice pentru a ne gândi nu cum să ajungem la CtEDO pentru ca să „sancționăm statul” pentru nedreptatea pe care ne-o face, dar pentru a elabora și implementa la nivel național mecanisme eficiente de natură să sporească responsabilitatea acestuia față de respectarea drepturilor cetățenilor săi; pentru a căuta cele mai eficiente căi și soluții de optimizare a actului de justiție, în așa fel încât puterea judecătorească să devină cu adevărat un remediu pentru cei ce caută dreptatea.

O asemenea idee este încurajată și la nivel internațional. Însăși Convenția europeană și CtEDO insistă asupra necesității ca în fiecare țară să existe căi de recurs interne care ar crea cetățenilor săi posibilitățile necesare protecției drepturilor și libertăților fundamentale, în primul rând, la nivel național, în limitele jurisdicțiilor instanțelor naționale. [9, p. 86]

Respectiv, scopul art. 35 din Convenție, care introduce principiul epuizării remediilor naționale, este de a acorda statelor-contractante o posibilitate de prevenire și lichidare a încălcărilor înainte ca sesizările despre aceste încălcări să fie înaintate CtEDO. Drept urmare, statele sunt scutite de necesitatea răspunderii în fața unui organism internațional pentru actele sale înainte de a avea o posibilitate de a corecta lucrurile prin mijloacele sistemului propriu de drept.

Merită atenție și art. 13 din Convenție, care exprimă direct obligația statelor de a proteja drepturile omului în cadrul sistemului lor legal, reprezentând, astfel, o garanție suplimentară pentru fiecare om de a se bucura din plin de aceste drepturi.

Problema dată a fost și continuă să fie discutată pe larg și polemizată în studiile de specialitate, fiind propuse diferite soluții în acest sens. Astfel, într-o opinie se propune instituirea unei organizații obștești (Comisie, Curte), formată din cei mai calificați și profesioniști juriști din țară, independenți față de toate ramurile puterii și de orice influență din exterior, investită cu atribuții de examinare a plângerilor adresate de către cetățeni pe marginea hotărârilor definitive ale Curții Supreme de Justiție și de supunere a acestora unor expertize juridice. Prin încheierile sau hotărârile sale, organizația urmează fie să justifice hotărârea judecătorească contestată, fie să prevadă necesitatea unei examinări repetate a cazului de către Curtea Supremă de Justiție. Valoarea acestei Comisii rezidă în faptul că ea este văzută ca o formă importantă de exercitare a controlului social asupra activității instanțelor judecătorești, un mecanism suplimentar de contestare a hotărârilor judecătorești, o garanție importantă de asigurare a aplicării corecte a legii de către judecători și de respectare a drepturilor omului în cadrul procesului judiciar. [19, p. 376-377]

Privită în ansamblu, această idee prezintă o anumită importanță, însă sub aspect practic, dată fiind dificultatea realizării, considerăm că ea își pierde considerabil din valoare. De aceea, în ceea ce ne privește agreăm și susținem o altă propunere lansată în arealul științific autohton, din considerentele că dispune de mai multe șanse de realizare practică. Este vorba atât despre consolidarea instituției excepției de neconstituționalitate prin acordarea tuturor instanțelor judecătorești a dreptului de a sesiza Curtea Constituțională, [7, p. 121; 16, p. 148; 4, p. 30] cât și despre implementarea instituției plângerii constituționale sau, privită mai larg, investirea cetățenilor cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

Dezvoltând ultima idee, precizăm că, desigur, sunt voci care neagă valoarea și necesitatea unei asemenea instituții. Bunăoară, V. Popa și Gh. Susarenco consideră o asemenea viziune ca fiind greșită, deoarece poate să aducă numai prejudicii, atât cetățenilor, cât și Curții Constituționale. La nivel național, susțin ei, cetățenii dispun de suficiente mecanisme care să le garanteze aceste drepturi și libertăți, îi protejează în cazul în care aceste drepturi sunt încălcate (sistemul judecătoresc, avocații parlamentari, procuratura, diversele organisme internaționale, inclusiv CtEDO, precum și organizațiile neguvernamentale specializate în protecția drepturilor omului). Dacă am admite că cetățenii ar avea acces direct la Curtea Constituțională, trebuie să luăm aminte că hotărârile și avizele Curții sunt definitive și nu pot fi atacate. Deci, cei care vor sesiza Curtea, în cazul unei hotărâri nefavorabile, își vor închide posibilitățile de a-și revendica drepturile în alte instanțe. [14, p. 61-62]

În realitate, în Europa, în ultimul deceniu al sec. al XX-lea și în primii ani ai sec. al XXI-lea, tendința dominantă a constituit extinderea plângerii constituționale individuale sau a recursului individual constituțional. Astfel, acest mecanism juridic a fost implementat în Letonia, Polonia, Rusia, Slovacia și Azerbaidjan preluându-se exemplul Austriei, Germaniei, Ungariei, Spaniei, în care plângerea constituțională sau recursul individual constituțional se practică demult. Actualmente, puține țări care au adoptat sistemul controlului constituțional centralizat nu au implementat recursul individual, și anume: Armenia, Bulgaria, Lituania, Luxemburgul, Moldova, România, Serbia și Muntenegrul. [1, p. 47]

În acest sens, practica internațională demonstrează că în țările în care cetățeanul poate sesiza Curtea Constituțională, drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt respectate și protejate la un nivel mai înalt. Respectiv, un efect pozitiv pentru protecția drepturilor omului în Republica Moldova l-ar avea acordarea cetățenilor a dreptului de sesizare a Curții Constituționale, aspect care reprezintă, de fapt, un angajament pe care Republica Moldova și l-a asumat la momentul ratificării CEDO. [8, p. 216-217]

Destul de categoric, în acest sens, se dovedește a fi V. Pușcaș, [11, p. 52] ex-Președinte al Curții Constituționale, care susține că în condițiile în care Republica Moldova a permis cetățenilor săi accesul la CtEDO, pentru protecția drepturilor statuate de Convenție și implicit de Constituția Republicii Moldova, nu poate fi considerată inacceptabilă depunerea unei astfel de plângeri inițial în instanța națională de jurisdicție constituțională.

La rândul său, A. Armeanic [1, p. 46] susține că inexistența unui mecanism eficace de jurisdicție constituțională pentru orice persoană, căreia i-au fost lezate drepturile și libertățile statuate de Constituție și CEDO, are un impact negativ asupra sistemului național de drept, deoarece nu se asigură o protecție adecvată a acestor drepturi. În acest caz, unicul refugiu al cetățeanului rămâne CtEDO care poate controla corespunderea actelor naționale suspectate că încalcă drepturile și libertățile fundamentale Convenției Europene.

Privită în sens larg, sesizarea constituțională individuală merită o deosebită atenție. Ea poate fi un instrument juridic aproape ideal într-un stat de drept: pe de o parte, e capabilă să asigure apărarea demnității inalienabile a cetățeanului prin intermediul Curții Constituționale, care este independentă față de autoritățile de stat, pe de altă parte, să asigure participarea cetățenilor la procesul de legiferare, când prin sesizarea constituțională se contestă o lege. [2, p. 91]

În același timp, plângerea constituțională oferă posibilitatea de a contracara abuzurile puterii judecătorești, adică de a contesta hotărârile definitive și irevocabile ale instanțelor judecătorești naționale. Dacă actele adoptate de puterea legislativă și cea executivă pot fi contestate la Curtea Constituțională, atunci actele puterii judecătorești care contravin normelor Legii Supreme nu pot fi contestate, ele fiind definitive. Unica instanță la care poate apela cetățeanul pentru a se apăra de abuzurile puterii judecătorești este CtEDO, care verifică actele naționale, inclusiv judiciare, prin care se încalcă drepturile și libertățile fundamentale consacrate de Convenție.

Generalizând, subliniem că implementarea plângerii constituționale este de natură să garanteze pe deplin și dreptul constituțional la acces liber la justiție (care presupune, de altfel, și accesul liber la justiția constituțională, [17, p. 116]) considerat drept garanție fundamentală a apărării drepturilor omului într-un stat de drept. Dintr-o asemenea perspectivă, Curtea Constituțională ar deveni, cu adevărat, un factor eficient de asigurare a echilibrului atât între puterile statului, cât și între stat și cetățeni, contribuind la valorificarea maximă a supremației Constituției în interesul societății și al membrilor acesteia.

Prin urmare, la nivel național, anume Curtea Constituțională trebuie să reprezinte acea ultimă instanță în fața căreia persoanele pot contesta aplicarea ilegală a măsurilor de constrângere juridică de către organele de drept și instanțe, precum și să obțină restabilirea drepturilor încălcate și recuperarea prejudiciilor cauzate. Sperăm că prin

intermediul implementării Strategiei de reformare a sectorului justiției (care prevede un asemenea obiectiv), [6] acest deziderat major al societății noastre va fi realizat cu succes.

BIBLIOGRAFIE

1. Armeanic A. Jurisdicția constituțională – remediu național al respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. În: „Rolul Curții Constituționale în sistemul protecției drepturilor omului și respectarea CEDO și jurisprudenței Curții Europene pentru drepturile omului în jurisprudența și legislația națională”, Materialele conferinței din 13-14 decembrie 2007. Chișinău, 2007.
2. Bross S. Accesul direct al cetățeanului la justiția constituțională. În: „Justiția constituțională: actualitate și perspective”. Materialele conferinței internaționale consacrate aniversării a 10-a a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Responsabil de ediție V. Pușcaș. Chișinău: Cartdidact, 2005.
3. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (Roma), ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la această convenție, nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.1997, nr. 54-55/502.
4. Creangă L. Căile de asigurare a constituționalității în Republica Moldova. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012.
5. Duculescu V. Protecția juridică a drepturilor omului: mijloace interne și internaționale. Ediție nouă revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 1998.
6. Legea privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, nr. 231 din 25.11.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 06.01.2012, nr. 1-6.
7. Moroșan I. Garanțiile juridice privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului în Republica Moldova. Teză de doctor în drept, 2001.
8. Osmochescu N. Drepturile omului în Republica Moldova: mecanisme naționale de protecție. În: „Rolul Curții Constituționale în sistemul protecției drepturilor omului și respectarea CEDO și jurisprudenței Curții Europene pentru drepturile omului în jurisprudența și legislația națională”, Materialele conferinței din 13-14 decembrie 2007. Chișinău, 2007.
9. Pavlovski S. Crearea mecanismului național de protecție a drepturilor omului și libertăților fundamentale: rolul și locul Curții Constituționale. În: „Justiția constituțională: actualitate și perspective”. Materialele conferinței internaționale consacrate aniversării a 10-a a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Responsabil de ediție V. Pușcaș. Chișinău: Cartdidact, 2005.
10. Pătulea V. Proces echitabil. Jurisprudența comentată a Curții Europene a Drepturilor Omului. București: Editura I.R.D.O., 2007.
11. Pușcaș V. Apărarea demnității umane în practica Curții Constituționale a Republicii Moldova. În: „Justiția constituțională: actualitate și perspective”. Materialele conferinței internaționale consacrate aniversării a 10-a a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Responsabil de ediție V. Pușcaș. Chișinău: Cartdidact, 2005.
12. Raport privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2008. Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova. Chișinău, 2009. http://www.ombudsman.md/file/Rapoarte/Raport_2008.doc.
13. Raportul Curții de Conturi a Republicii Moldova asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice din exercițiul bugetar 2008. <http://www.ccrm.md/file/raport/Raport%20activitate%202008.pdf>.
14. Susarenco Gh., Popa V., Raportul național privind exercitarea justiției constituționale în Republica Moldova. Chișinău: Editura „Prut Internațional”, 2004.
15. Ștefănescu B. Garanțiile juridice ale respectării legii procesual-penale în activitatea de judecată. București: Editura Hamangiu, 2007.
16. Zaporojan V. Protecția drepturilor fundamentale în justiția constituțională a Republicii Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007.
17. Zubco V. Considerații privind condițiile de admisibilitate a sesizărilor persoanelor la Curtea Constituțională. În: „Justiția constituțională: actualitate și perspective”. Materialele conferinței internaționale consacrate aniversării a 10-a a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Responsabil de ediție V. Pușcaș. Chișinău: Cartdidact, 2005.
18. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). <http://constitution.garant.ru/>.
19. Милушев Д. Некоторые вопросы совершенствования механизма обеспечения прав человека в гражданском и уголовном судопроизводстве. În: Вестник Славянского Университета. Серия «Право», Выпуск 14, 2008.

DREPTUL LA UN MEDIU ÎNCONJURĂTOR SĂNĂTOS: DETERMINĂRI CONCEPTUALE

Adrian CRASNOBAEV,
doctorand,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

At the moment, the right to a healthy environment is placed at an international level together with the right to development, the right to peace and the right to the common heritage of humanity, representing such those rights must benefit not only individuals, but the groups or peoples, and their realization presupposes a global cooperation, based on the notion of international solidarity.

*Human rights in the field of environment protection are now recognized as fundamental values that turn in to the principle of *mutatis mutandis*, being followed by permanent changes with reference to the state of law institutions and these changes represent the result of the necessity to guarantee these rights, regardless of the fact that currently in the specialized literature there is no consensus with regard to the name of individual human right at a certain environmental quality being frequently used names such as: the right to a healthy environment, the right to a healthy medium, the right to a healthy and ecologically balanced environment, the right to a quality environment, the right to the quality of the environment, the right to the conservation of the environment, the right to an unpolluted environment, the right to a healthy environment and protected or the right to a favorable environment.*

Drepturile omului în domeniul protecției mediului sunt recunoscute la ora actuală ca valori fundamentale care evoluționează în baza principiului *mutatis mutandis*, ceea ce conduce, în cele din urmă, la schimbări permanente cu referire la instituțiile statului de drept, iar aceste schimbări reprezintă rezultatul necesității garantării acestor drepturi.

V. Vlaicu evidențiază, în teza sa de doctor în drept, axată pe „Problemele protecției mediului în procesul realizării unor drepturi și obligații constituționale”, [1, p. 25-26] două mari curente cu referire la gruparea tuturor drepturilor individuale ce se află în interacțiune cu dreptul omului la o anumită calitate a mediului, care, în viziunea autorului, ambele recunosc aceleași drepturi și îndatoriri tuturor cetățenilor, recunoscute și în Legile lor fundamentale, numai că le numesc diferit.

Primul este cel al autorilor care folosesc termenul de „drepturile ecologice ale cetățeanului”, [2, p. 121] incluzând anumite drepturi și îndatoriri precum: dreptul fundamental la un mediu protejat; dreptul persoanelor fizice și juridice de a beneficia de informația ecologică, de a primi informația ecologică veridică; dreptul cetățenilor de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului; dreptul de a organiza referendumuri în probleme legate de mediu; dreptul de a organiza întruniri publice în scopul protecției mediului, precum și dreptul de a apela la justiție în probleme de mediu, inclusiv pentru recuperarea daunei ecologice și îndatorirea fiecărei persoane de a proteja mediul.

Alăturându-se acestui curent, R. Iordanov afirmă că prin „drepturi ecologice ale omului înțelegem aspirațiile individului privind natura sau componentele acesteia, recunoscute prin lege, legate de satisfacerea necesităților (sau de posibila lor satisfacere) prin interacțiunea cu natura și asigurarea unei astfel de satisfaceri”. [3, p. 36]

Părtașii celui de al doilea curent - cel al autorilor din Republica Moldova, Arcadie Capcelea, Igor Trofimov etc.; din România, Gheorghe Iancu, Mircea Dușu, Daniela Marinescu, Ernest Lupan etc., și celor străini - Alexandre Kiss, Michail Prieur etc. folosesc termenul de „drepturile cetățenilor în domeniul mediului” sau „drepturile cetățenilor în legătură cu protecția mediului”, [4, p. 214] incluzând aici dreptul fundamental la un mediu protejat; accesul la informațiile privind calitatea mediului; dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului; dreptul de consultare în probleme legate de mediu; dreptul de a se adresa direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect; inclusiv dreptul la despăgubiri pentru prejudiciul suferit.

Actualmente, în literatura de specialitate nu există un consens cu privire la denumirea dreptului individual la o anumită calitate a mediului, fiind utilizate frecvent denumiri cum ar fi:

- cea de *drept la un mediu înconjurător sănătos*, [5, p. 42] având ca argument rațiunea că dreptul fundamental la un mediu sănătos reprezintă premisa realizării altor drepturi fundamentale cum ar fi: dreptul la viață, la sănătate, la integritate fizică și morală, la muncă, la proprietate etc. De asemenea, acest drept presupune și existența obligațiilor fundamentale ale statului la refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic și obligația de creare a condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții.

- V. Negruț și A. Zaharia consideră că prin termenul de „sănătos” se are în vedere un mediu nepoluat, prielnic dezvoltării fizice și intelectuale a omului, astfel având o dimensiune umană, apără integritatea fizică și morală a acestuia. [6, p. 46]

Dreptul la un mediu sănătos [7, p. 320-325] fiind definit de prof. E. Lupan ca un drept universal și, în același timp, un drept al fiecărui cetățean al unui stat, care-l recunoaște legislativ fie în Constituție, fie în legi ordinare, reprezentând, astfel, atât temeiul juridicește garantat a cere altora un anumit comportament de a nu polua mediul, precum și statului de a lua măsuri eficiente pentru prevenirea poluării, precum și măsura propriei conduite în exercitarea dreptului la un mediu sănătos. [8, p. 27]

În opinia lui I. Diaconu, drepturile și libertățile fundamentale ale omului în raport cu protecția mediului reprezintă o relație reciprocă, care se află la originea poluării și distrugerii mediului, iar cea mai bună cale pentru a asigura protecția dreptului la un mediu sănătos este de a-l ancora în drepturile omului universal recunoscute la viață, sănătate, la viață privată, în drepturile de acces la informație în problemele de mediu și la căi de recurs împotriva acțiunilor care încalcă drepturile persoanei, inclusiv în fața instanțelor judecătorești, [7, p. 321] transformându-se, astfel, în drepturi-garanții ale dreptului la un mediu sănătos.

Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, [9, p. 217] noțiune care se axează pe ideea, că păstrarea unui mediu sănătos și menținerea unui echilibru ecologic este esențial atât pentru protejarea vieții, cât și pentru asigurarea calității ei, un astfel de drept conduce la o protecție mult mai largă decât cea care ar putea rezulta doar din dreptul protecției sănătății. [10, p. 70]

Însăși noțiunea de echilibru ecologic presupune existența aceluși echilibru, care trebuie să fie menținut în cadrul biodiversității, între formele de viață ale planetei, între ecosistemele biosferei și în interiorul lor, indiferent de arealul pe care acestea se întind, reprezentând, astfel, polul opus al poluării, și, precum menționează prof. Gh. Iancu, „necesitatea realizării lui fiind determinată tocmai de lipsa acestuia”. [11, p. 56]

Același autor înaintează, în lucrarea sa, și o rezervă cu privire la terminologia analizată anterior, care susține că folosirea cuvântului „sănătos” este relativă pentru că nu se precizează la ce se raportează mediul înconjurător pentru a fi considerat sănătos, contraargumentând, în același timp, că Amazonia nu este considerată un areal sănătos pentru individ, dar este plămânu verde al planetei, esențial pentru biosferă și sănătos pentru populația globului. În aceste condiții, autorul contraargumentului remarcă că o denumire care să aibă cuprinsă în ea cuvântul „sănătos” este foarte greu să stabilească conținutul dreptului fundamental examinat. [11, p. 169]

La rândul său, profesorii E. Lupan și M. Duțu remarcă că ideea de mediu sănătos, nepoluat și echilibrat, are semnificații fundamentale, [12, p. 56] astfel că termenul de „sănătos” se referă la un mediu nepoluat, propice dezvoltării fizice și intelectuale a omului, urmărind prin dimensiunea sa umană apărarea integrității fizice și morale a acestuia, iar termenul de „echilibrat” reprezintă o dimensiune naturală care se referă la un mediu ecologic rațional. [13, p. 73]

Dreptul la un mediu înconjurător de calitate, [14, p. 115] ori *dreptul la calitatea mediului înconjurător*, [15, p. 70] astfel că prin calitatea mediului înconjurător se înțelege starea acestuia la un moment dat rezultată din integrarea tuturor elementelor sale structurale și funcționale capabilă să asigure o ambianță satisfăcătoare multiplelor necesități ale vieții omului. Păstrarea unei bune calități a mediului se poate realiza numai prin menținerea capacității naturale a sistemului ambiental de „a metaboliza” elementele artificiale introduse de om în fluxurile energetice și substanțiale.

În opinia lui P. Kromarek, dreptul la un mediu înconjurător de calitate, integral conținutului său, este un drept pe care, în special țările în curs de dezvoltare, îl văd drept un mijloc complementar de realizare a dreptului la dezvoltare, deoarece dezvoltarea nu poate să opereze fără menținerea echilibrului ecologic și protejarea mediului vital, iar cerințele conservării mediului nu se opun în mod radical dezvoltării”. [14, p. 115]

Referitor la utilizarea termenului de „calitate” a mediului înconjurător, prof. Gh. Iancu opinează că incertitudinea se menține, ca și în cazurile anterioare, deoarece există o multitudine de standarde de calitate a mediului înconjurător asupra cărora nu s-a ajuns la un consens pe plan internațional nici până în prezent, iar pe plan intern ele diferă de la un stat la altul. [11, p. 170]

Dreptul la conservarea mediului înconjurător [17, p. 26] reprezintă o formulare care prezumă că participarea cetățenilor la conservarea mediului are un dublu aspect, de drept și de îndatorire, aceștia nefiind doar beneficiari pasivi, ci și responsabili în conservarea și protecția mediului înconjurător.

Respectiva Strategie este un document elaborat de experții U.I.C.N., P.N.U.E., W.W.F. în colaborare cu F.A.O. și U.N.E.S.C.O., definitivată în 1980, care urmărește trei scopuri esențiale și anume: menținerea proceselor ecologice esențiale și a sistemelor de care depinde viața; conservarea diversității genetice, a fondului genetic al biosferei și utilizarea durabilă a speciilor și ecosistemelor.

Referitor la această definiție, în literatura de specialitate a fost expusă opinia potrivit căreia conținutul noțiunii de conservare include: ocrotirea, întreținerea, utilizarea durabilă, restaurarea și ameliorarea mediului natural [11, p. 50], ceea ce în viziunea lui D. Marinescu determină faptul că conservarea este mai largă decât protecția mediului înconjurător, întrucât prima noțiune o cuprinde pe cea de a doua, astfel că, în acest context, în doctrină se arată că conservarea presupune protecție și ameliorare. [18, p. 40]

Înșuși autorul respectivei denumiri, A. Kiss, remarcă că „cetățenii trebuie, de asemenea, să poată juca un rol care nu este cel al unui simplu executant, ci al unuia care decide... Această participare a cetățenilor la conservarea mediului înconjurător este o contribuție majoră a noului drept la protecția drepturilor omului. Prin dublul său aspect, de

drept și de îndatorire, dreptul la conservarea mediului înconjurător aduce o inovație de mare importanță: el scoate cetățenii dintr-un statut pasiv de beneficiari și le transmite o parte din responsabilitățile administrării intereselor întregii colectivități. Un asemenea aport este benefic nu numai pentru drepturile omului, ci și pentru democrație, dacă le-am putea separa. [17]

Dreptul la un mediu nepoluat [19, p. 247-250] care, în viziunea autorului sintagmei respective, acesta reprezintă atât dreptul la un mediu salubru, ce nu constituie un pericol pentru sănătate, viață și dezvoltarea fizică și a personalității acestuia, cât și dreptul la un mediu echilibrat din punct de vedere ecologic, fapte care determină calitatea vieții, fiind conceput, astfel, și ca un drept social în devenire.

Însăși poluarea poate fi privită ca acel fenomen care afectează în cea mai mare măsură mediul înconjurător și factorii de mediu, îmbrăcând, astfel, rezultatul activității desfășurate de om orientate spre degradarea propriului său mediu de viață, fiind concepută de către L. Ghinea ca o lege naturală generală, conform căreia orice ființă vie produce deșeuri care, neeliminate din modul ei de viață, îi fac imposibilă nu numai continuitatea activității, ci și viața însăși. [20, p. 5]

În opinia prof. Ion Grigore Sion, conținutul acestui drept presupune prevenirea poluării, încetarea activităților care au drept efect poluarea nocivă, repararea pagubei suferite în urma acestei poluări, precum și îndatorirea popoarelor de a coopera în vederea prevenirii și combaterii poluării, [21, p. 190] astfel că omul astăzi, pe lângă geniul de a respinge asalturile naturii, doritoare să-și reinstaleze echilibrul primitiv, și înțelepciunea de a grăbi trecerea de la statutul de cuceritor al naturii la cel de ocrotitor al ei, ceea ce în rezultat a dus la nașterea obligației fiecărui cetățean de a proteja mediul înconjurător.

Dubla semnificație a acestui drept, cea de drept individual și cea de drept colectiv, este susținută și de profesorii E. Lupan și D. Marinescu care menționează că dimensiunea individuală a dreptului la un mediu nepoluat implică dreptul fiecărui individ la prevenirea poluării, încetarea activității care are drept efect o poluare nocivă, repararea pagubei suferite de pe urma acestei poluări, iar dimensiunea colectivă implică obligația statelor de a coopera în vederea prevenirii poluării, a protejării mediului natural la nivel regional și internațional. [22, p. 124]

Dreptul la un mediu înconjurător sănătos și protejat [23, p. 19] este sintagma utilizată de L. Dogaru, care concepe acest drept ca un drept subiectiv atât universal, cât și individual, remarcând, de rând cu prof. Gh. Iancu, că denumirile atribuite de diferiți autori acestui drept includ doar elemente de conținut ale acestui drept și nu poartă un caracter general, astfel că utilizarea lor poate crea o neconcordanță între formă, denumire și conținut, [26, p. 168] de aceea autoarea sintagmei opinează că, pe lângă elementele calificative date mediului, cum ar fi sănătos, curat, echilibrat, ecologic, de calitate, conservat, nepoluat, să se folosească și noțiunea de „protecție”, prin intermediul căreia acestui drept i s-ar contura o generalitate optimă, fapt argumentat și prin concepția că toate noțiunile cuprinse în denumirea acestui drept sunt elemente de conținut ale „protecției”, iar în lipsa acesteia mediul dispare și pe cale de consecință dispar toate adjectivele menționate în calitate de denumiri.

Prof. român Gh. Iancu, respingând celelalte denumiri atribuite acestui drept, argumentând prin faptul că denumirea unui asemenea drept fundamental trebuie să fie atât de generală, încât să acopere în întregime conținutul său, spre deosebire de L. Dogaru înaintea și o rezervă, potrivit căreia o prea mare generalizare a acestui drept reprezintă un risc spre pierderea sensului și rostului pentru care a fost proclamat, precum ar fi variantele denumirii întâlnite în doctrina Americii Latine, cel de „drept al protecției Terrei” ori „drept al protecției Pământului”. [16, p. 147]

Anume din aceste considerente, prof. Gh. Iancu optează în favoarea variantei de „*dreptul la un mediu înconjurător protejat*”, [11, p. 171] deoarece, după cum consideră domnia sa, „ce importanță are un mediu înconjurător sănătos de calitate, ecologic echilibrat, curat, decent sau sigur, dacă el nu este protejat”, remarcând că specificul său rezultă din faptul că acest drept este foarte nou, intrat de curând în catalogul drepturilor fundamentale sau ale omului, fiind conturat, mai ales, la nivel internațional, ca drept al omului, și mai puțin la nivel național.

Sintetizând cele analizate, putem remarca că mediul va putea fi considerat sănătos doar atunci când asigură condițiile proprii de existență și dezvoltare pentru toate ființele care trăiesc la un moment dat pe Terra, iar pentru a fi sănătos el va trebui, fără îndoială, să fie și echilibrat ecologic, conservat prin orice mijloace și protejat, deoarece a proteja nu este suficient, trebuie să protejezi eficient, astfel încât mediul să fie sănătos.

Prin urmare, considerăm că noțiunea de ***drept la un mediu înconjurător sănătos*** este cea mai complexă, caracterizând un drept natural, inerent al ființei umane de a trăi într-un mediu natural prielnic dezvoltării fizice și psihice a acestuia, precum și un mediu neprimedios din punct de vedere ecologic pentru viața și sănătatea sa, fiind tălmăcit și ca o garanție a dreptului la viață, deoarece dreptul la viață este de neconceput fără un mediu sănătos.

BIBLIOGRAFIE

1. Vlaicu V. Probleme ale protecției mediului în procesul realizării unor drepturi și obligații constituționale. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, p. 25-26.
2. Боголюбов С. Экологическое право. Москва: Норма-Инфра-М, 2001, p. 92; Дубовик О. Экологическое право. Москва: Проспект, 2004, p. 165; Бринчук М. Экологическое право. Москва: Юрист, 2004, p. 121.

3. Iordanov I.-R. Fundamentarea științifică și reglementarea normativă a drepturilor ecologice ale omului în Republica Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, p. 36.
4. Capcelea A. Dreptul ecologic. Chișinău: Știința, 2000, p. 86; Iancu Gh. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 214.
5. Cloșcă I., Drepturile omului și dreptul umanitar în lumea contemporană. În revista: „Drepturile omului” nr.1-4/1991, p.37. Marinescu D., Dreptul mediului înconjurător, Ed. a II-a, Ed. Șansa, București, 1993, p.42.
6. Negruț V., Zaharia A. și al. Dreptul mediului. Galați: Editura Fundației Universitare Dunărea de Jos, 2003, p. 46 (270 p.).
7. Diaconu I. Drepturile omului în dreptul internațional contemporan. București: Editura Lumina – Lex, 2001, p. 320-325; Lupan E. Dreptul mediului [Partea generală I]. București: Lumina-Lex, 1996, p. 71-74.
8. Diaconu I. Drepturile omului în dreptul internațional contemporan. București: Editura Lumina – Lex, 2001, p. 321.
9. Lupan E., Dreptul mediului. Cluj-Napoca: Editura ARGONAUT 1998, p. 27.
10. Duțu M., Dreptul mediului, București, 1998, p. 50; Duțu M. Dreptul mediului. Tratat, abordare integrată. Vol I. București: Editura Economică, 2003, p. 217.
11. Jacqué J.-P. La protection du droit à l'environnement au niveau européen ou régional. UNESCO, 1987, p. 70.
12. Iancu Gh. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 56 p. p. 169, p. 170, p. 50, p. 171.
13. Duțu M. Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu înconjurător sănătos. În revista: „Dreptul”, nr. 9-12, 1990, p. 41.
14. Lupan E. Dreptul mediului [Partea generală I]. București: Lumina-Lex, 1996, p. 73.
15. Kromarek P. Le droit à un environnement sain et équilibré. Mexico - 1980, p. 115, p. 147.
16. Duplé N., Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir, Montreal. 1988, p.35; Bercis P., Pour les nouveau droits de l'homme. Paris: J.C.Lottes. 1985, p.228 ; Jacques J.P. La protection du droit a l'environnement au niveau europeen au regional. U.N.E.S.C.O., 1987, p.70.
17. Kiss A., Droit international de l'environnement. Paris : Ed. A. Pedone, p. 26, op. cit.
18. Marinescu D., Dreptul mediului înconjurător, Ed. a II-a, Ed. Șansa, București, 1993, p. 40.
19. Teușdea Valer. Protecția mediului. Ediția a II-a. București: Editura Fundației „România de Măine”, 2000, p. 247-250.
20. Ghinea L. Apărarea naturii. București: E.S.E., 1978, p. 5.
21. Sion I. Ecologie și drept internațional, cooperare și strategie internațională în domeniul mediului înconjurător. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1990, p. 190.
22. Lupan E. Dreptul mediului [Partea generală I]. București: Lumina-Lex, 1996, p. 73; Marinescu D. Dreptul mediului înconjurător. București: Editura „Tempus” S.R.L., 1992, p. 124.
23. Dogaru L., Dreptul mediului. Curs universitar. Tg.-Mureș: Ed. Universității „Petru Maior”, 2008, p. 19.

LEGALITATEA PROCESULUI NORMATIV ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Emil GAGIU,
doctorand, Institutul de Istorie,
Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei

Andrei NEAGU,
doctorand, Universitatea de Stat
„T. G. Șevcenko”, Tiraspol

SUMMARY

An administrative act to be valid must satisfy four conditions: be issued by the competent authority within its jurisdiction; be issued in the form and following the procedure prescribed by law; comply with the Constitution, laws and regulations in force; comply with the public interest pursued by the law. Compliance with these conditions determine the legality of the government regulatory process.

După cum prea bine se știe, administrația publică reprezintă un instrument al statului folosit în „scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii publice”, [14, p. 261-262] fiind constituită din ansamblul serviciilor publice a căror bună desfășurare permite realizarea obiectivelor definite de puterea politică.

Întru realizarea scopului său, administrația publică desfășoară o amplă activitate materializată în acte administrative (activitate normativă) și fapte administrative (activitate executivă). Cerința principală ce necesită a fi întrunită în procesul complex de administrare ține de respectarea legii, altfel spus, respectarea și asigurarea legalității.

Asigurarea legalității este necesară, cu precădere, în cadrul desfășurării activității normative de către autoritățile administrației publice, dat fiind faptul că acestea sunt chemate să asigure organizarea executării și executarea concretă a legii. În dreptul administrativ, acest moment este cuprins de sintagma „legalitatea actelor administrative”. Considerăm important a specifica, în context, faptul că asigurarea legalității actelor administrative nu trebuie confundată cu prezumția legalității acestora. Ultima presupune că atâta vreme cât există actul administrativ, se prezumă că a fost emis cu respectarea tuturor condițiilor de fond și de formă prevăzute de lege. [7, p. 63]

Referindu-ne nemijlocit la condițiile prevăzute de lege ce urmează a fi respectate în cadrul procesului de creare (emitere/adoptare) a actelor administrative, vom preciza că majoritatea cercetătorilor administratiști identifică patru condiții de bază: competența emiterii actelor administrative; condițiile de formă și procedură; conformitatea actelor administrative cu conținutul legii; oportunitatea actelor administrative.

Competența emiterii actelor administrative. Prin esență, competența presupune un ansamblu de drepturi și obligații ale administrației publice, pentru a căror realizare emite acte administrative cu caracter normativ sau individual. [2, p. 223] Într-o altă accepțiune, competența presupune dreptul și obligația de a săvârși acțiuni de informare, de consultare, de verificare și de decizie, motiv pentru care ea nu este o noțiune sinonimă cu cea de capacitate juridică, ultima presupunând întotdeauna posibilitatea de a adopta acte juridice. Actele decizionale emise de un organ de stat ilustrează calitatea de subiect de drept administrativ al acelui organ. Un organ căruia legea îi atribuie caracter deliberativ dispune întotdeauna de capacitatea juridică și de dreptul de decizie. [3, p. 110-111]

Important este că competența unei autorități administrative este stabilită prin lege și, prin urmare, ea nu poate fi transmisă unei alte autorități publice decât tot prin lege, [10, p. 287] ea este obligatorie, în sensul că nu se poate renunța la exercitarea ei, și are caracter permanent, chiar dacă titularii unor funcții sunt aleși pentru un mandat determinat.

Respectiv, pentru emiterea actelor administrative în condițiile legii, autoritățile administrative trebuie să țină cont de limitele competenței lor materiale, teritoriale și temporale. În toate cazurile de nerespectare a cerințelor față de competențe suntem în prezența unor fenomene negative cum ar fi: abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, fapte ce nu trebuie admise și care se sancționează de lege (inclusiv, penală). [2, p. 223]

Într-o altă viziune, nerespectarea cerințelor de competență determină asemenea încălcări ale legalității, cum ar fi: ingerința în sfera de activitate a altor organe ale administrației publice; substituirea și preluarea funcțiilor altor organe; neexecutarea funcțiilor de stat; împiedicarea exercitării acțiunilor legale; erori în adoptarea actelor juridice; neasigurarea acțiunilor organelor de stat și ale funcționarilor publici cu mijloace legale. [16, p. 199] Evident, că și aceste momente afectează grav activitatea administrației publice și compromit întreg procesul de organizare a executării și executarea concretă a legii.

Condițiile de formă și procedură. În general, manifestarea de voință din actele juridice nu este necesară să fie exprimată în anumite forme pentru a putea produce efecte juridice. Dacă în dreptul civil regula este lipsa formalităților la încheierea actelor juridice, în baza principiului consensualismului, în dreptul administrativ, dimpotrivă, regula este că, pentru ca o manifestare de voință să producă efecte juridice, este necesar ca să fie emisă cu respectarea anumitor forme.

Procedura de elaborare a actelor administrative reprezintă ansamblul formelor necesare pentru ca actul să producă efecte juridice. În acest sens, O. Podaru susține că însuși legiuitorul a prezumat forma scrisă a actelor administrative, ea fiind esențială pentru actele provenite de la administrație, lipsa ei echivalând, aproape întotdeauna, cu inexistența de fapt a acestora. Pe de altă parte, actele administrative intră în vigoare la semnarea lor. Or, cum ar putea fi semnat un act administrativ, dacă nu ar prelua forma scrisă? Lipsa acesteia trebuie să rămână, așadar, cu totul excepțională. [11]

Mai mult ca atât, caracterul oficial al actelor administrative determină necesitatea perfectării acestora potrivit unei forme prestabilite, cu întrunirea tuturor datelor necesare și a părților structurale. În general, orice act administrativ trebuie să conțină următoarele elemente: denumirea actului, organul ce l-a emis, titlul, data și numărul de ordine, numele, prenumele și funcția celui care semnează actul, ștampila oficială a instituției. [15, p. 36]

De aici pot fi deduse și alte cerințe de formă indispensabile legalității actelor administrative, precum: semnătura, contrasemnătura și ștampila.

Semnătura este o condiție de existență a actului administrativ, în lipsa acesteia înscrisul nefiind decât un simplu proiect. Cu alte cuvinte, un act administrativ nesemnat este *inexistent*. [11] Potrivit cercetătorilor, semnarea actelor administrative reprezintă condiția de formă prin care se atestă autenticitatea acestora. Lipsa semnăturii atrage nulitatea actelor administrative emise de organele unipersonale. [1, p. 117]

Contrasemnătura, ce presupune semnătura aplicată de către o autoritate pe un act deja semnat de către o altă

autoritate, autorul actului, pentru a autentifica această semnătură și a marca colaborarea autorităților semnatare, este o formalitate substanțială. În lipsa ei, actul nu poate intra în vigoare, aplicarea lui forțată fiind doar un fapt juridic ilicit. [11]

Ștampila, la rândul său, chiar dacă nu afectează însăși valabilitatea actului, totuși aduce atingere prezumției de autenticitate (de proveniență) a acestuia. Respectiv, aceasta este necesară pentru confirmarea autenticității actului administrativ.

În contextul abordării *formei procedurale* ca condiție de legalitate a actelor administrative precizăm că în literatura juridică se face distincție între: a) *formele procedurale anterioare* emiterii actului administrativ – avizul, acordul, propuneri, rapoarte, certificate etc.; b) *formele procedurale concomitente* cu emiterea actului – cvorum, majoritate și motivarea; c) *formele procedurale posterioare* emiterii actului – comunicarea, publicarea, aprobarea și confirmarea. [4, p. 6]

Prin aceste forme procedurale, autoritățile administrației publice își asociază alte autorități publice la decizie, în vederea fundamentării ei din punct de vedere legal și al criteriului oportunității.

Formalitățile procedurale anterioare emiterii actului administrativ, numite și operațiuni, sunt, prin esență, activități care nu produc ele însele efecte juridice, dar care premereg elaborării actului producător de efecte juridice (de ex., referatele, expertizele, datele statistice, rapoartele, informările, dările de seamă, inițiativa, propunerile, avizele, acordurile etc.). Cele mai des întâlnite în activitatea elaborării unui act administrativ sunt avizul și acordul prealabil.

Avizele sunt operațiunile tehnico-materiale anterioare adoptării actelor administrative care presupun manifestări de voință unilaterale, date de alte autorități decât cele care emit actul administrativ, prin care se exprimă, de regulă, opinia de specialitate cu privire la actul ce urmează a fi emis. [5, p. 124]

La rândul său, *acordul* reprezintă o manifestare de voință a unei autorități determinate de lege, prin care aceasta își dă consimțământul la emiterea unui act administrativ dat de către o altă autoritate a administrației publice. [8, p. 255] Acordul poate fi prealabil, concomitent sau posterior emiterii actului administrativ.

Sub aspect comparativ, avizul este o simplă părere, în timp ce acordul este un consimțământ, o manifestare de voință care se adaugă la cea a emitentului, întărind-o.

Formalitățile procedurale concomitente cu emiterea actelor administrative. În general, emiterea unui act administrativ presupune semnarea acestuia de către persoana competentă din cadrul autorității emitente, uneori contrasemnarea de către o altă persoană, în cazul unor acte – motivarea lor, iar în cazul actelor administrative emise de autorități colegiale – existența cvorumului și a majorității prevăzute de lege. Dat fiind faptul că semnarea și contrasemnarea sunt calificate de majoritatea cercetătorilor ca fiind cerințe de formă ale legalității actelor administrative, în cadrul formalităților procedurale concomitente emiterii acestora vom face referire doar la majoritate și cvorum.

Astfel, *cvorumul* reprezintă o formalitate legală necesară a fi îndeplinită pentru ca ședința în care se adoptă actul administrativ să fie legal constituită. Cvorumul reprezintă numărul de membri, raportat la numărul total al membrilor organului colegial, care trebuie să fie prezenți pentru ca deliberările acestuia să fie valabile. [10, p. 303] *Majoritatea*, cerută de lege pentru adoptarea unui act administrativ de către un organ colegial, se referă la numărul de voturi necesare pentru ca acel act să fie valabil adoptat. Diferența dintre cvorum și majoritate este dată de scopul în vederea căruia legea le reglementează: cvorumul – pentru constituirea și desfășurarea legală a ședinței, majoritatea – pentru adoptarea legală a actelor în ședința astfel constituită.

Formalitățile procedurale posterioare emiterii actelor administrative sunt aprobarea/ratificarea, confirmarea și comunicarea (publicarea actelor normative).

Aprobarea presupune o manifestare de voință a unui organ superior prin care se declară de acord cu actul deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voință, nu ar putea produce efecte juridice. [3, p. 137; 10, p. 307] Este, de fapt, vorba de formalitatea procedurală corespondentă acordului, însă plasată în timp după emiterea actului administrativ, dar înainte de comunicarea sau publicarea acestuia. În această accepțiune, aprobarea este o condiție de formă, fără de care actul administrativ nu produce efecte juridice.

Confirmarea este acțiunea de validare a unui act administrativ, realizat în scopul de a-i întări forța juridică, de a-i acoperi eventualele vicii de fond sau de formă ori în vederea repunerii sale în executare. [9, p. 22]

Comunicarea este operația prin care actul administrativ este transmis persoanei sau organului interesat. Necesitatea comunicării se referă mai mult la actele individuale, deoarece de la data comunicării apar drepturi și obligații.

Publicarea este operațiunea administrativă de aducere la cunoștința publicului a unui act administrativ, obligatorie pentru actele cu caracter normativ (în unele cazuri – și pentru actele individuale).

Procedurile de asigurare a transparenței decizionale în activitatea autorităților publice au la bază anumite principii, precum: a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: ședințele autorităților și instituțiilor publice sunt

publice; dezbaterile trebuie consemnate și făcute publice; minutele acestor ședințe trebuie înregistrate, arhivate și făcute publice. [4, p. 8-9]

Conformitatea actelor administrative cu conținutul legii. Ca un act administrativ să fie valabil, nu este suficient să fie emis de către o autoritate competentă și cu respectarea formelor procedurale stabilite de lege, ci este necesar ca și conținutul actului să fie conform cu conținutul legii. Această condiție presupune existența unei reglementări a domeniului în care intervine actul administrativ, printr-o lege sau printr-un alt act normativ cu forță juridică superioară. Prin esență, a fi în conformitate cu conținutul legii înseamnă a fi în concordanță cu ipoteza, cu dispoziția și cu sancțiunea normei juridice care necesită, pentru aplicarea ei, reglementări de detaliu printr-o hotărâre, de exemplu, a autorităților administrației publice locale. [13, p. 52]

Cerința oportunității. Obligația de legalitate presupune un raport de conformitate între normele juridice, de necontrarietate între acestea.

Dacă în cele mai multe cazuri, autoritatea publică are o competență legată, nu poate aprecia necesitatea emiterii sau circumstanțele concrete de emiterie ale actului administrativ, uneori, în realizarea interesului public, administrația capătă o anumită libertate de apreciere, numită putere discreționară sau dreptul de apreciere a oportunității. [4, p. 22]

Noțiunea de oportunitate este cea caracteristică a actului juridic care definește o trăsătură specifică a acestuia, numită și actualitate. [3, p. 72] Actualitatea unui act juridic exprimă deplina concordanță, în cadrul și în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative, [6, p. 251] exprimă concordanța dintre drept cu necesitățile în continuă transformare ale societății. În mod contrar, este inoportun acel act care, deși legal prin conținutul prevederilor sale, contravine unor situații concrete și nu corespunde realității în care și pentru care se aplică. Un asemenea act este întotdeauna inactual, deși este legal.

Prin urmare, atunci când textul legal este precis, autoritatea publică nu poate avea o atitudine liberă, nu poate decide nici asupra necesității emiterii deciziei, nici asupra momentului de emiterie, nici asupra motivelor pentru care decizia trebuie emisă. Pe de altă parte, puterea discreționară, atunci când există, poate avea mai multe grade: astfel, atunci când legea instituie o obligație de rezultat, lăsând administrației alegerea momentului emiterii deciziei, a formei concrete de emiterie sau chiar a conținutului acesteia (de ex., sancționarea unui funcționar public), puterea discreționară este mai redusă decât atunci când legea lasă în întregime la latitudinea autorității publice emiteria deciziei (de ex., decizia primarului de a ataca un act al consiliului local în contencios administrativ).

Din cele expuse, putem conchide că legalitatea și oportunitatea sunt situații juridice diferite de valabilitate a actelor administrative, care nu trebuie confundate. Astfel, un act administrativ poate fi legal, dar să nu fie oportun. De exemplu, prin schimbarea împrejurărilor se poate ca un act administrativ legal să înceteze a mai fi oportun, deci să apară necesitatea retragerii acestuia.

Faptul că legalitatea și oportunitatea sunt cauze de valabilitate diferite se poate argumenta prin aceea că instanțele judecătorești controlează actele administrative numai sub aspectul legalității lor, în timp ce organele administrației publice le controlează și sub aspectul oportunității. [12, p. 96-97]

De aici, conchidem că trebuie făcută o distincție între legalitatea și oportunitatea actelor administrative, ambele constituind condiții diferite, distincte de valabilitate a acestor acte. Absența oportunității nu este o cauză de ilegalitate, ci de nevalabilitate. Evident, atât în caz de ilegalitate, cât și de neoportunitate, efectul este nulitatea actului respectiv, dar din motive cu totul diferite.

BIBLIOGRAFIE

1. Bălan E. *Procedura administrativă*. București: Editura Universitară, 2005, 176 p.
2. Creangă I. *Curs de drept administrativ: pentru studenții facultăților de drept*. Vol. I. Chișinău: Editura Epigraf, 2003, 336 p.
3. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura științifică, 1959, 298 p.
4. Dragoș D., Ranta A. *Elemente de drept administrativ. Suport de curs*. 2011-2012, 35 p. <http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/C-Actul-administrativ.pdf>.
5. Gheorghiu R. I. *Drept administrativ*. București: Editura Economică, 2005, 632 p.
6. Ionescu R. *Drept administrativ*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970, 482 p.
7. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ediția a III-a restructurată, revizuită și adăugită. București: ALL BECK, 2002, 640 p.
8. Manda C. *Drept administrativ. Tratat elementar*. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. Vol. I. București: Editura Lumina Lex, 2002, 400 p.
9. Orlov M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, 158 p.
10. Petrescu R.-N. *Drept administrativ*. Cluj-Napoca: Editura Accent, 2004, 544 p.
11. Podaru O. *Actul administrativ - formă și elemente de formă*. În: Studia Universitatis Babeș-Bolyai Iurisprudentia, nr. 2 din 2007. <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articollid=263>.

12. Tatarov S. *Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2005, 163, p. 96-97.
13. Trăilescu A. *Actele administrației publice locale*. București: Ed. All Beck, 2002, 270 p.
14. Vida I. *Puterea executivă și administrația publică*. București, 1994, 198 p.
15. Паршина Т. В. *Судебный контроль за законностью правовых актов (общеправовой анализ)*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2005, 200 p.
16. Черняк Б. А. *Законность актов органов управления*. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Б.М. Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права, 2002, p. 191-210.

ACCESUL LA JUSTIȚIE CA DREPT FUNDAMENTAL AL OMULUI

Elena TANASE,
doctorandă,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The institution of fundamental human rights and liberties has been through a long process of crystallization, nowadays representing a rather complex institution, being the subject of several scientific researches established by specialists in different domains. The interest in the problems of human rights represents not only recognitions of the complexity and originality of this institution of law, but also it is a innate condition of the evolution of a democratic society.

Instituția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului a cunoscut, pe parcursul timpului, un proces îndelungat de cristalizare, actualmente reprezentând o instituție deosebit de complexă, fiind subiect al numeroaselor investigații științifice întreprinse de specialiști în diverse materii.

Largul interes de care se bucură astăzi problematica drepturilor omului constituie atât o recunoaștere a complexității și originalității acestei instituții juridice, cât și o condiție firească a dezvoltării unei societăți democratice. Problema drepturilor și libertăților fundamentale ale omului este una dintre problemele majore ale contemporaneității, a cărei respectare și aplicare demonstrează capacitatea de înțelegere și cooperare a tuturor statelor și popoarelor în asigurarea democrației.

Instituția drepturilor omului definește și însumează un ansamblu de drepturi și libertăți, obligații ale oamenilor unii față de alții, ale statelor de a apăra și promova aceste drepturi, ale întregii comunități internaționale de a veghea la respectarea drepturilor și libertăților respective în fiecare țară, intervenind în acele situații în care drepturile omului ar fi încălcate într-un anumit stat. [10, pag. 26]

Evoluția conceptului drepturilor omului trebuie privită prin prisma evenimentelor care s-au produs de-a lungul etapelor istorice parcurse de omenire. La fiecare etapă istorică filozofi, politologi și juriști și-au adus contribuția la dezvoltarea conceptului drepturilor fundamentale ale omului, care și-au găsit reflectare în cele mai importante acte internaționale cu caracter de universalitate și în constituțiile statelor, la nivel național. „Drepturile și libertățile omului reprezintă un sistem echilibrat și dinamic aflat mereu în evoluție, în dependență de dezvoltarea relațiilor internaționale și nivelul social, politic și economic pe care l-au atins statele respective”. [9, pag. 307] Merită a fi menționat că, actualmente, tratatele convențiile și alte acte internaționale creează un standard universal de protecție internațională a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Drepturile fundamentale au cunoscut o multitudine de clasificări, în funcție de anumite criterii. Există unele criterii esențiale, unanim recunoscute ce stau la baza clasificării acestor drepturi și libertăți fundamentale ale omului. Documentele internaționale de o importanță fundamentală - Declarația Universală a Drepturilor Omului, cele două Pacte privind drepturile civile și politice și, respectiv, economice, sociale și culturale din 1966, reflectă clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cuprind trei mari categorii principale: a) drepturi și libertăți civile; b) drepturi și libertăți politice; c) drepturi social-economice și culturale. Clasificarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în drepturi și libertăți civile și politice și drepturi sociale, economice și culturale „pare, la prima vedere, justificată, deoarece reflectă apariția lor cronologică”. [7, pag. 198]

Reieșind din prevederile actelor juridice cu caracter de universalitate, în doctrina dreptului constituțional, sunt propuse și alte clasificări, având la bază diferite criterii. Prof. I. Deleanu menționează că „un criteriu ar putea fi obiectul dreptului, al libertății sau al îndatoririi, adică valoarea — materială sau morală — ocrotită ori relația socială proteguită. Numai că, *brevitatis causa* vorbind, unul și același drept cuprinde sub protecția sa mai multe valori sau mai multe relații sociale. Apoi, desprinderea valorilor materiale sau morale din mediul lor social este cu totul arbitrară. În fine, drepturile,

libertățile și îndatoririle fundamentale nu se află într-un echilibru static, ci într-unul funcțional, dinamic, fiind deci greu de realizat gruparea acestora potrivit cu obiectul lor. Un alt criteriu contiguu celui dintâi, 1-ar putea constitui scopul sau finalitatea dreptului. Mutatis mutandis obiecțiunile formulate pe marginea primului criteriu ar putea fi reiterate. Mai multe finalități pot fi urmărite și realizate printr-un singur drept sau mai multe drepturi pot avea aceeași finalitate”. [3, pag. 89]

Totodată, prof. Deleanu, propune și un alt criteriu de clasificare, pornind de la triada structurii umane: omul este o ființă biopsihosocială. Elementele triadei, desigur, interferează. Numai convențional și cu valoare operatorie limitată, ele pot fi separate. Ar exista astfel: a) drepturi și libertăți care ocrotesc ființa umană, ca valoare în sine, ca entitate biopsihică ; b) drepturi care protejuesc ființa umană ca „persoană”, ca relație socială sau ca „moleculă socială”. [3, pag. 89]

În funcție de conținut, prof. T. Drăganu propune următoarea clasificare a drepturilor fundamentale în patru categorii. O prima categorie de drepturi fundamentale va cuprinde drepturile care au drept obiect ocrotirea persoanei umane și a vieții sale private față de orice amestec din afară. O a doua categorie de drepturi fundamentale are drept obiect asigurarea dezvoltării materiale sau culturale a cetățenilor, motiv pentru care acestea sunt cuprinse sub denumirea de drepturi social-economice. Prof. Drăganu include în această categorie și liberul acces la justiție. Cea de a treia categorie de drepturi fundamentale are ca obiect exclusiv asigurarea participării cetățenilor la conducerea statului. Iar a patra categorie de drepturi fundamentale se caracterizează prin faptul că pot fi exercitate de cetățeni, la alegerea lor, atât în vederea participării lor la conducerea de stat, cât și în scopul asigurării dezvoltării lor materiale sau culturale. [4, pag.154-155]

În doctrina dreptului constituțional din România prevalează clasificarea propusă de prof. Muraru, care clasifică drepturile fundamentale, în funcție de conținutul acestora, în următoarele categorii:

- inviolabilități, care prin conținutul lor asigură viața, siguranța și domiciliul persoanei, dreptul la libera circulație;
- drepturi și libertăți social-economice și culturale, care asigură condițiile sociale și materiale de viață și posibilitatea de protecție a acestora;
- drepturi exclusiv politice ce asigură participarea cetățenilor unui stat la guvernare;
- drepturi și libertăți social-politice, care, prin conținutul lor asigură fie soluționarea unor probleme sociale, fie asigură participarea cetățenilor la guvernare;
- drepturi – garanții ce cuprind garanții constituționale. [8, pag. 178]

Această clasificare, din doctrina dreptului constituțional, este susținută și de prof. I. Guceac care, referindu-se la „drepturile-garanții”, accentuează că „însăși sintagma „drepturi – garanții” sugerează semnificația lor de a fi garanții constituționale, [5, pag. 120]” drepturile-garanții fiind acele drepturi special instituite de constituent, în baza cărora omul își poate asigura îndeplinirea celorlalte drepturi ale sale, atunci când îi sunt încălcate sau nu i se asigură condițiile realizării acestora.

Garantarea, exercitarea și respectarea drepturilor omului sunt strâns legate de organizarea vieții politice și de stat, de ansamblul măsurilor luate pe teritoriul unei țări pentru reglementarea raporturilor umane. Totodată, în asigurarea și apărarea drepturilor și, respectiv, a executării obligațiilor corelative acestora, un rol important îl au atât autoritățile publice care trebuie să respecte și să apere drepturile și libertățile individului, să execute obligațiile corelative drepturilor și libertăților fundamentale și să asigure condițiile îndeplinirii nestânjenite a acestora, cât și orice persoană care trebuie să respecte drepturile și libertățile fundamentale ale omului și să-și execute cu bună credință obligațiile ce le revin, corelative acestora, inclusiv drepturile lor.

În situațiile în care autoritățile publice, orice persoană fizică sau juridică nu-și execută obligațiile corelative drepturilor și libertăților fundamentale autorului dreptului sau libertății încălcate este în drept de a se adresa unei instanțe judecătorești competente și de a obține dreptate din partea acestei instanțe.

Dreptul de acces liber la justiție este un drept-garanție de o importanță considerabilă, iar asigurarea accesului liber la justiție constituie un principiu de bază al statului de drept și o condiție obligatorie ce rezultă din cele mai importante documente internaționale. Potrivit art. 8 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, se dispune: „Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanțelor judiciare competente, împotriva acelor care violează drepturile fundamentale care îi sunt recunoscute prin constituție sau prin lege. [2]” În art. 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului se dispune: „Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale”, [1] respectiv, autoritățile publice și funcționarii acestora.

Accesul liber la justiție este consacrat, ca drept cetățenesc fundamental, atât în izvoarele de drept cu caracter de universalitate, cât și prin art. 20 din Constituția Republicii Moldova și art. 21 din Constituția României. Astfel, în art. 20 din Constituția Republicii Moldova este consemnat expres dreptul de acces liber la justiție: „Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nicio lege nu poate îngreuna accesul liber la justiție”. Articolul 21 din Constituția României conține prevederi similare: „Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. Nicio lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept”. Normele constituționale implică o corectă delimitare între dreptul la acțiune în justiție și obligația constituțională de ocrotire a drepturilor, libertăților și intereselor legitime.

Totodată, accesul la justiție capătă un anumit sens doar în cazul în care instanța de judecată este capabilă să resta-

bilească în drepturi persoana ale cărei drepturi și interese legitime au fost încălcate. În absența condițiilor menționate, normele constituționale care consacră acest drept vor rămâne literă moartă. [6, pag. 43]

Ca mijloacele procedurale concrete de care pot uza cetățenii pentru a accede la justiție Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală prevăd cererea de chemare în judecată și căile ordinare și extraordinare de atac împotriva hotărârilor judecătorești, plângerea prealabilă, plângerea împotriva actelor procurorului în cursul urmăririi penale.

Căile procedurale menționate asigură persoanelor interesate accesul la o instanță de judecată, căreia, prin lege, i s-a stabilit competența de a hotărâ în materie civilă sau penală.

Acest mod de reglementare al dreptului de acces la justiție este în concordanță cu abordarea europeană a aceluiași concept, căci, în accepțiunea Convenției, exercitarea dreptului de acces la justiție presupune tocmai asigurarea accesului oricărei persoane la un tribunal instituit de lege, adică garantarea unei proceduri judiciare în fața căreia să se poată realiza, efectiv, acest drept.

În ceea ce privește mijloacele concrete de asigurare a accesului liber la justiție, acestea sunt lăsate de Convenție la latitudinea statelor care au ratificat-o, devreme ce prin art. 6, pct.1 nu s-au prevăzut expres alte asemenea mijloace.

Ca atare, dispozițiile din dreptul intern referitoare la modurile de sesizare a instanțelor judecătorești sunt pe deplin aplicabile, dar aceasta nu înseamnă dreptul de acces la toate structurile judecătorești și nici la toate căile de atac prevăzute de lege.

Asemenea reguli întâlnim, de exemplu, în materia apelului civil, unde, prin art. 282/1 Cod procedură civilă al României, sunt reglementate categoriile de hotărâri judecătorești care, prin raportare la obiectul cererilor în care au fost pronunțate, sunt exceptate de la această cale de atac, ori în materia hotărârilor de strămutare a pricinilor civile, care nu sunt supuse niciunei căi de atac – art. 40, alin. 4 Cod procedură civilă.

Generalizând, putem afirma că, accesul liber la justiție, în calitatea sa de drept-garanție, își găsește reglementarea atât în legea fundamentală a statului, în legislația de procedură civilă și penală, cât și în contenciosul administrativ, asigurând posibilitatea persoanei de a-și exercita celelalte drepturi ale sale, atunci când îi sunt încălcate sau în cazul în care nu se asigură condițiile realizării acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, <http://www.echr.coe.int>
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului, <http://www.onuinfo.ro>
3. Deleanu I., Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. I, București, 1994.
4. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice, vol I, București: Lumina Lex, 1998.
5. Guceac I., Curs elementar de drept constituțional, vol. 2 – Chișinău, 2004.
6. Guceac I., Liberul acces la justiție în legislația națională și prevederile Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale // *Academos*, nr.2(21), iunie, 2011.
7. Ionescu Cr., Tratat de drept constituțional contemporan. București, 2003.
8. Muraru I., Drept constituțional și instituții politice, București, 1998.
9. Popa V., Drept public, Chișinău, 1998.
10. Zlatescu I. M. Protecția juridică a drepturilor omului. Institutul Roman pentru Drepturile Omului. Universitatea „Spiru Haret”. București, 1996.

CONTROLUL JUDICIAR ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE – DIMENSIUNE INERENTĂ UNUI STAT DE DREPT

Petru RĂILEAN,
 *judecător la Curtea Constituțională
a Republicii Moldova*

SOMMAIRE

Un succès incontestable du procès de démocratisation de notre a été l'adoption de la Loi du contentieux administratif, qui a marqué l'institution de la justice administrative, institution juridique censé de garantir la légalité au sein de l'administration publique et la protection du droits des citoyens.

Le contrôle juridictionnel exercé par le pouvoir judiciaire sur l'administration publique, dans la période contemporaine devient de plus en plus important, est particulièrement nécessaire pour la construction de l'Etat de droit en République de Moldova.

În general, controlul judiciar asupra puterii executive este denumit sugestiv „contencios administrativ”, prin care se înțelege activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puțin, una dintre părți este o autoritate a administrației publice, un funcționar al acesteia sau un serviciu public administrativ, conflicte generate din acte administrative ilegale ori din refuzul soluționării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege. [3, p. 183]

Potrivit cercetătorilor ruși I. D. Fialkovskaia și O. A. Tonenkova, controlul judiciar exercitat asupra administrației publice dispune de câteva trăsături [10, p. 208-209]:

- este exercitat de către instanța judecătorească care este independentă sub aspect organizațional și funcțional față de subiectul controlat;
- prin intermediul controlului se exercită funcția instanței de judecată (justiției) în calitatea sa de putere independentă din sistemul frânelor și contrabalanțelor, care constituie o garanție a legalității și a contracarării abuzurilor de putere din partea autorităților executive;
- se realizează în cadrul procesului judiciar reglementat de normele juridice procesuale;
- un cerc de subiecți speciali ai acestor raporturi juridice, participanți obligatorii fiind instanța și un exponent al puterii executive;
- existența unui litigiu de drept public în calitate de temei al activității de control judiciar;
- controlul judiciar urmărește realizarea a două scopuri: pe de o parte, asigurarea protecției drepturilor și intereselor legale ale persoanelor fizice și juridice, adică a interesului particular, pe de altă parte, neadmiterea excesului de putere din partea executivului, adică a interesului public;
- activitatea instanțelor de control asupra autorităților administrației publice este limitată de următoarele condiții:
- temei al exercitării acestuia servește doar depunerea unei cereri din partea persoanelor interesate, adică controlul judiciar este mijlocit sau pasiv;
- obiect al activității de control îl constituie doar respectarea de către subiect a cerințelor legalității, dar nu și ale oportunității;
- dispunerea de către instanțe de un set destul de îngust de mijloace și metode de exercitare a controlului, care, de asemenea, sunt limitate de lege;
- lipsa posibilităților de executare de sine stătătoare coercitivă a deciziilor judiciare.

În baza acestor trăsături, cercetătorii citați definesc controlul judiciar exercitat asupra administrației publice ca fiind un element al sistemului de frâne și contrabalanțe ce se exprimă prin activitatea procesuală a instanțelor judecătorești independente de verificare a legalității actelor normative ale subiecților puterii executive în rezultatul examinării și soluționării litigiilor de drept public în scopul apărării drepturilor și libertăților persoanelor fizice și juridice și menținerea ordinii de drept obiective în stat. [10, p. 209]

În prezent, majoritatea cercetătorilor din domeniu tind să reducă valoarea incontestabilă a contenciosului administrativ la protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului împotriva abuzurilor administrației. În acest sens, este important că în dreptul și gândirea statelor democratice organizarea contenciosului administrativ este explicată, în principal, prin grija de a ocroti interesele particularilor față de abuzurile administrației. [7, p. 4]

Un înțeles similar sugerează și formula prin care contenciosul administrativ este consacrat în Constituția Republicii Moldova, adică un „drept al persoanei vătămate de o autoritate publică” (art. 53). Deci, prin esență, contenciosul administrativ este, în primul rând, o instituție juridică de apărare a drepturilor omului împotriva eventualelor abuzuri ale organelor administrației publice și a funcționarilor săi. [9, p. 11]

În studiile de specialitate se menționează că în accepțiune contemporană contenciosul administrativ este instrumentul juridic la îndemâna fiecărui cetățean folosit pentru a fi protejat de abuzurile autorităților; mijloc fundamental de protecție a drepturilor cetățenilor, de rezolvare a conflictelor de interese dintre stat și particulari. [3, p. 183] Din această perspectivă, contenciosul administrativ nu este altceva decât totalitatea mijloacelor juridice puse la dispoziția cetățenilor pentru a putea acționa în vederea restabilirii ordinii de drept și a drepturilor lor legale tulburate prin actele juridice și faptele materiale ale organelor administrației de stat, intervenite în aplicarea legilor și în funcționarea serviciilor publice. [8, p. 68]

Totodată, rolul și importanța contenciosului administrativ pot fi privite și din alt unghi de vedere. [4, p. 234] Astfel, prin esența sa contenciosul administrativ rezultă din principiul separației puterilor în stat, care stabilește legătura dintre puterea judecătorească și cea executivă prin modalitatea de control judecătorească a activității organelor administrației publice. [5, p. 356]

Deci contenciosul administrativ este instituția care reprezintă controlul exercitat de o putere – cea judecătorească – asupra unei alte puteri prin intermediul cenzurării actelor administrative ilegale. [2, p. 211]

Respectiv, se poate susține că controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ asupra actelor administrative constituie atât o garanție suplimentară a exercitării depline de către cetățeni a drepturilor lor, o protecție juridică împotriva eventualelor încălcări ale acestor drepturi, cât și o garanție pentru asigurarea echilibrului între puterile statului, a legalității în cadrul administrației publice, pentru îmbunătățirea activității organelor administrației, a activității generale a statului. Sub acest aspect, are dreptate prof. Gh. Costachi când susține că importanța deosebită a contenciosului

administrativ se fundamentează pe dubla sa valență: ca mijloc de protecție a drepturilor omului și ca mijloc de asigurare a echilibrului între puteri și a legalității în activitatea administrației. [4, p. 235]

Rolul puterii judecătorești în asigurarea legalității și a ordinii de drept în activitatea administrației publice poate fi dedus din înseși prevederile Legii contenciosului administrativ, [6] care în art. 1, alin. (1) stabilește: „Contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept”.

Astfel, *contracararea abuzurilor și a exceselor* de putere se realizează prin evaluarea de către judecător a puterii discreționare a autorității publice pârâte, raportând-o la situația de caz concretă (oportunitatea acțiunii întreprinse), pentru a stabili dacă limitele acesteia sunt depășite, iar autoritatea publică a intrat în zona excesului de putere. Acest fapt nu trebuie interpretat ca fiind o imixtiune în activitatea autorităților, deoarece actul administrativ este anulat doar în cazul în care este ilegal și nu inoportun. [8, p. 85-86]

Ordonarea activității autorităților administrației publice este realizată, în principal, prin intermediul răspunderii ce survine pentru autoritatea administrativă în cadrul contenciosului administrativ.

Răspunderea intervine ca finalitate a controlului judecătoresc, exercitat în cadrul procesului de contencios administrativ și poate să preia forma „plății despăgubirilor stabilite de instanță (dacă reclamantul a solicitat acordarea acestora) și obligarea autorității publice de a emite actul administrativ solicitat”.

Existența unor măsuri concrete de răspundere a administrației pentru daunele cauzate prin acte de putere publică impune o atitudine mult mai profundă și exigentă a funcționarilor publici față de atribuțiile cu care sunt învestiți, față de nivelul lor de profesionalism și necesitatea de perfecționare continuă a performanțelor profesionale din domeniul de activitate. Faptul consacrării în legislație a acestei forme de răspundere este o garanție a restabilirii particularului în dreptul său vătămat de către o autoritate publică și sporește încrederea acestuia în natura democratică a guvernării. [8, p. 76]

Contracarând abuzurile și excesele de putere din activitatea administrației publice și ordonând activitatea autorităților acesteia, puterea judecătorească, prin intermediul contenciosului administrativ, asigură, astfel, legalitatea și ordinea de drept pe acest segment al activității statului. Din acest punct de vedere, controlul judecătoresc asupra administrației publice constituie o condiție necesară și importantă pentru edificarea și consolidarea statului de drept.

În ceea ce privește obiectivele contenciosului administrativ, în studiile de specialitate sunt enunțate următoarele: [1, p. 10]

- repunerea în drepturi a persoanei vătămate într-un drept al său de către o autoritate publică cu restituirea pagubei, în cazul în care se cere;

- recunoașterea persoanei ca fiind vătămată într-un drept al său atât prin emiterea unui act administrativ, cât și prin refuzul unei autorități publice de a rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege sau prin nerezolvarea acesteia în termenul prevăzut de lege;

- consolidarea încrederii cetățenilor în echitatea socială și în forța statului ca garant al drepturilor omului;

- prin anularea actelor administrative ilegale, asigurarea unei înalte eficacități în activitatea autorităților publice și exercitarea uniformă a legii de către acestea pe întreg teritoriul statului.

Este destul de relevantă în acest context dna M. Orlov, potrivit căreia posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative temperează libertatea autorității publice de a decide și de a se încadra în limitele legalității și conferă, în același timp, persoanelor fizice și juridice încrederea în corectitudinea actelor, dar și încrederea în actul de control judecătoresc, în situația în care se consideră vătămate în drepturile și interesele lor legitime prin actele administrative ce le atacă. Creșterea numărului de litigii la instanțele de contencios administrativ nu reprezintă neapărat doar creșterea abuzurilor autorităților publice, ci și un semn al înțelegerii corecte a rolului acestor instanțe, precum și încrederea în legalitatea soluționării litigiilor de contencios administrativ. [8, p. 346]

De aici se poate conchide că conferirea rolului de soluționare a acțiunilor de contencios administrativ puterii judecătorești constituie un pas de importanță majoră în procesul realizării exigențelor specifice statului de drept.

Totodată, în pofida rolului major pentru ordinea de drept din societate, contenciosul administrativ din Republica Moldova este grevat de o serie de curențe, ce-i reduc considerabil eficiența practică.

Sub acest aspect, în doctrină, în repetate rânduri a fost subliniată necesitatea unor norme procesuale proprii justiției administrative (Cod de procedură administrativă), a unor instanțe specializate în contencios administrativ cu magistrați pregătiți în domeniu, pentru ca să se delimiteze definitiv justiția de drept comun de cea de contencios administrativ. Recunoaștem că acestea sunt momentele-cheie ale consolidării contenciosului administrativ din țara noastră, ale fortificării sistemului judiciar al Republicii Moldova ca putere judecătorească reală, eficientă și activă în echilibrarea puterilor în stat și în apărarea pe această cale a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului.

Pe de altă parte, considerăm că pentru consolidarea contenciosului administrativ este necesară și dezvoltarea instituției răspunderii patrimoniale a statului (în persoana autorităților administrației publice și a funcționarilor publici) pentru prejudiciile cauzate cetățenilor. Doar în condițiile unei instituții a răspunderii patrimoniale eficiente considerăm că scopul contenciosului administrativ va fi atins – contracararea abuzurilor și a exceselor de putere și asigurarea legalității și ordinii de drept în administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale (pentru uzul audiențelor). / E. Fistican, A. Pascari, A. Climova, S. Furdui, S. Bleșceaga; coord. principal E. Muraru. (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chișinău: Elan Poligraf S.R.L., 2009.
2. Aramă E. Un traseu dificil: de la administrație la justiție. „Administrația publică în perspectiva integrării europene”. Sesiune de comunicări științifice (27-28 octombrie 2006). Caietul Științific nr. 1/2006. Chișinău: S. n. (Tipografia „Elena-V.I.”), 2007.
3. Baurciulu A. Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat. Chișinău: S. n., 2002 (Fundăția Draghiște).
4. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept (Î. S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”), 2009.
5. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005 (F.E.-P. „Tipografia Centrală”).
6. Legea contenciosului administrativ, nr.793/XIV din 10.02.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58/375 din 18.05.2000 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 03.10.2006).
7. Mrejeru T. Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență. București: Editura ALL BECK, 2003.
8. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009.
9. Zubco V., Pascari A., Creangă I., Cobîșneanu V. Ghidul cetățeanului în contenciosul administrativ. Chișinău: Ulysse, 2003 (Combinatul poligrafic).
10. Фиалковская И. Д., Тоненкова О. А. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права. В: Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2008, № 3, с. 208-212.

PARTICULARITĂȚILE ȘI CONDIȚIILE DE EFICIENȚĂ ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE ȘI ALE PROCESULUI DECIZIONAL

Tudor PÎNZARU,
doctorand,
Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

Décider, c'est transformer une volonté en acte, c'est l'élément intermédiaire entre la pensée et l'action, c'est le moment du passage à l'acte proprement dit. Mais comme nous avons, à tout moment, une infinité d'actes possibles ou probables devant nous, décider revient alors à faire constamment des choix, à sélectionner, en toute circonstance donnée, un acte donné. La façon dont s'opère et s'actualise ce choix, c'est ce qu'on appelle le processus de décision.

Dans cet article, l'auteur présentent les caractéristiques et les conditions d'efficacité de décision administrative et du processus de décision, come un processus par lequel on aboutit à un choix, mais un choix supposé éclairé, informé et motive.

Orice activitate umană presupune adoptarea unei hotărâri, a unei decizii. Oamenii urmăresc realizarea unor scopuri, a unor obiective. Or, pentru înfăptuirea acestora, este necesară o acțiune, în general, sau o inacțiune. În ambele situații se impune, cu necesitate, o hotărâre, o decizie.

Ținând cont de aceste momente, incontestabil că și „conducerea” înseamnă întotdeauna un „proces” de luare de decizii, înțelegând prin „proces” atât analiza activității anterioare, cât și examinarea posibilităților de ameliorare concretă a activității, prin elaborarea deciziei.

Numeroși teoreticieni și specialiști în problemele managementului consideră ca primă funcție a conducerii anume funcția de elaborare și luare a deciziei de conducere. Astfel, decizia este înțeleasă ca fiind încheierea normală a deliberării într-un act voluntar; [4, p. 95] o linie de acțiune conștientă aleasă dintr-un număr oarecare de posibilități, în scopul de a ajunge la un anumit rezultat. [3, p. 116]

Valoarea deciziei administrative, ca instrument de conducere a procesului de exercitare a puterii executive, rezidă în faptul că prin ea „se pun în mișcare colective de oameni cu indicația să procedeze într-un anumit fel, într-un sector concret de acțiune colectivă”. [6, p. 120]

Potrivit lui I. Alexandru, oricum ar fi definită, „decizia este un proces rațional de alegere a unei direcții de acțiune, dintr-un număr de posibilități, în vederea atingerii unui anumit scop”. [1, p. 480]

Privită la general, **decizia** este hotărârea luată de o autoritate sau instituție publică și care urmează să fie executată de către organele subordonate sau de către cetățeni. Or, decizia reprezintă hotărâre luată, soluție adoptată (dintre mai multe posibile), materializată într-un act obligatoriu, normativ prin care un organ conducător stabilește direcția unei acțiuni și modul său de realizare. Ca atribut principal al actului de conducere, decizia poate fi: politică, administrativă, juridică, economică, socială, tehnică, militară etc.

Referindu-ne nemijlocit la sfera administrației publice, precizăm că activitatea administrativă, ca activitate umană, presupune indubitabil existența unor decizii. Fiind adoptate de organe ale administrației publice, aceste decizii au fost denumite „decizii administrative”. [2, p. 98]

Prin esența sa, activitatea de conducere realizată de administrație se compune din acțiuni decizionale (deliberative), de coordonare, de îndrumare și de control.

Pentru organele administrației publice, decizia este rezultatul unui proces rațional care pornește de la sesizarea necesității emiterii unui asemenea act și continuă cu culegerea informațiilor necesare, prelucrarea acestora, alegerea variantei optime, adoptarea actului și aplicarea acestuia.

Totodată, decizia administrativă este și o determinantă pentru acțiunea funcționarilor administrației, deoarece activitatea acestora este urmarea deciziei administrative, în cadrul sistemului administrației publice.

Decizia administrativă se realizează în cadrul unui proces decizional complex, uneori de durată. Scopul urmărit în decizia administrativă este realizarea politicii statului prin organizarea executării și prin executarea legii. Voința pe care o exprimă decizia administrativă se întemeiază pe lege și este dedusă din lege. Legea exprimând interesele generale ale cetățenilor, decizia administrativă nu urmărește altceva decât înfăptuirea intereselor generale pe care le prevede legea. Așadar, scopurile urmărite prin decizia administrativă nu aparțin administrației. Acestea sunt valori politice pe care le exprimă legea, organelor administrației publice revenindu-le sarcina de a găsi cele mai bune mijloace de organizare a executării și de executare a legii.

Cerințe de eficiență. Pentru ca decizia administrativă să fie în măsură să slujească interesul general al societății, conținut în normele organului legislativ, opțiunea care a determinat-o trebuie: [2, p. 103-104]

- 1) să aibă un puternic temel științific;
- 2) să aibă un caracter realist, să conțină cea mai adecvată rezolvare a problemei în cauză, pe baza unei evaluări exacte a situației de fapt;
- 3) să intervină în timp util;
- 4) să urmeze alegerii între mai multe variante de acțiune posibile. Atât timp cât cel care decide nu a optat pentru una din soluțiile posibile, nu există încă decizia;
- 5) alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare. Un gest instinctiv sau un impuls nereflectat nu constituie o decizie;
- 6) alegerea urmează a fi orientată spre unul sau mai multe scopuri;
- 7) alegerea trebuie să conducă la acțiune. Dacă decizia nu conduce la acțiune ea rămâne o simplă declarație de intenție. Eficiența deciziei se verifică prin rezultatele obținute în urma aplicării sale.

Numai în felul acesta se poate realiza misiunea administrației publice, caracterul social-politic al deciziei administrative, ca factor de realizare a politicii statului. Aceste cerințe de eficiență dau deciziei administrative un caracter practic, excluzând posibilitatea variantelor în aplicare, a pierderii sau denaturării sensului deciziei.

În viziunea noastră, eficiența deciziei administrative depinde într-o anumită măsură și de formele de participare la elaborarea sa. În acest sens, pot fi identificate: participarea politică, participarea socială și participarea tehnică.

Participarea la complexul proces decizional în administrația publică este determinată de natura deciziei administrative. Caracterul politic al obiectului acestei decizii implică participarea factorilor politici la procesul decizional. În plus, participarea politică la decizia administrativă pune în lumină necesitatea cooperării între puterea legiuitoare și cea executivă pentru realizarea interesului general al societății.

Participarea socială este strâns legată de participarea la diverse niveluri ale cetățenilor și derivă din caracterul democratic al statului. De multe ori, organele administrației publice antrenează în procesul decizional instituții cetățenești sau grupuri de cetățeni care sunt interesați în legătură cu decizia care va fi adoptată. Această antrenare are mai mult caracterul unei consultări. Ea ajută administrația la cunoașterea opiniei cetățenilor cărora urmează să le fie aplicată decizia ce va fi luată.

Cunoașterea particularităților în domeniul în care urmează să fie luată decizia relevă tehnicitatea deciziei administrative și reclamă participarea specialiștilor (participarea tehnică) la procesul decizional al administrației publice. Participarea tehnică la decizia administrativă implică participarea la procesul decizional al tuturor funcționarilor și sectoarelor sau compartimentelor care relevă tehnicitatea ramurii sau domeniului în care se decide.

Dincolo de aceste momente, eficiența deciziei administrative depinde în mod radical de organizarea și desfășurarea judicioasă a procesului decizional însuși, la care ne vom referi în cele ce urmează.

Elaborarea și adoptarea deciziei (procesul decizional). Orice decizie presupune: o bază de informații ample și certe (sigure); un proces rațional (de gândire și înțelegere); obiective (scopuri precise, concrete, măsurabile); manifestarea voinței (opțiunea). [1, p. 480]

1. Intenția administrației publice de a întreprinde o acțiune marchează impusul procesului decizional.

Având ca obiect realizarea politicii statului, decizia administrativă este de multe ori inițiată de factorii politici. Partidele politice, alte formațiuni sau organizații politice, organizații neguvernamentale, precum și puterea legislativă sesizează organele autorităților administrației publice în vederea declanșării procesului decizional, făcând, astfel, să

intervină acțiunea organelor administrației publice locale în vederea soluționării unor probleme care privesc realizarea politicii statului în domeniile în care acționează organele administrației publice.

De cele mai multe ori, inițiativa deciziei administrative revine organelor administrației publice care din informațiile proprii sau pe baza sesizărilor diferitelor organe de stat sau asociative, ori ale cetățenilor găsesc necesar că este oportună intervenția lor pentru rezolvarea anumitor probleme din domeniul lor de activitate.

De multe ori însă organele administrației publice așteaptă declanșarea ori încuviințarea declanșării acțiunii lor de către organele puterii legiuitoare, care sunt informate cu privire la respectivele probleme prin mijloace proprii sau chiar de organele administrației publice.

Aceasta este etapa inițiativei în procesul decizional.

2. *Elaborarea sau pregătirea proiectului de decizie* reprezintă a doua etapă în procesul decizional, etapă în care nu există o decizie sau un act juridic, ci un proiect de decizie sau o decizie potențială. Este o etapă destul de complexă, deoarece implică o serie de acțiuni, precum: colectarea datelor necesare pentru cunoașterea situației, selecționarea (filtrarea) și ordonarea (sistemizarea) datelor, analiza datelor și faptelor (informațiilor). Cu acest prilej, se studiază toate influențele posibile asupra deciziei, fiind elaborate câteva variante de decizie.

Astfel, elaborarea deciziei administrative trebuie să se bazeze pe o amplă și aprofundată documentare. [2, p. 109]

3. *Adoptarea deciziei.* După colectarea și analiza datelor, urmează o altă etapă complexă, de confruntare de păreri, pe care psihologii o numesc „lupta motivelor” și în care au un rol important atât părerile afective cât și cele intelectuale. Aceasta este *etapa deliberării* care trebuie privită ca un veritabil proces, care parcurge mai multe etape.

Termenul „deliberare” provine din latinescul „deliberatio” care înseamnă cercetarea și discutarea unei probleme și luarea unei hotărâri cu privire la această problemă.

Decizia este o hotărâre care se ia în urma confruntării diferitelor motive, sub forma unei deliberări a subiectului care decide cu privire la un anumit comportament pe care îl va urma. Deliberarea presupune „o confruntare de idei în cadrul căreia sunt scoase în evidență avantajele și dezavantajele uneia sau alteia din soluțiile posibile”. Pentru a se ajunge la un rezultat util, aceasta trebuie organizată judicios.

După unii autori, etapa adoptării se poate diviza, în cazul organelor colegiale, în, cel puțin, 3 faze: *dezbaterea, deliberarea și votarea*. [5, p. 395-398] Etapa adoptării este guvernată de importante formalități procedurale concomitente adoptării deciziei și ulterioare acesteia, necesare asigurării valabilității sale sau punerii în executare.

Dezbaterea presupune activitatea de evaluare a propunerilor cuprinse într-un proiect de act în baza unei confruntări de idei în cadrul căreia se evidențiază avantajele și dezavantajele soluțiilor preconizate. Forma organizatorică a dezbaterii în cadrul organelor colegiale este ședința (adunare generală, sesiune) care reprezintă o reuniune de două sau mai multe persoane ce alcătuiesc împreună un organ și a căror reunire are un anumit scop.

Deliberarea. În cazul organelor colegiale fiecare participant la dezbatere optează, din considerente specifice, asupra unui proiect sau variante și asupra unor amendamente. Procedura de deliberare a fiecărui participant diferă în ceea ce privește structura demonstrației sale, alegerea și ordonarea argumentelor, modul și momentul de prezentare. Alegerea unei variante din mai multe, are loc în baza unei aprecieri comparative a variantelor propuse sub aspectul diferiților factori, indicatori de eficiență, prin aprecierea unor efecte posibile ca apariție etc., dar cu respectarea cadrului legal care delimitează posibilitățile de opțiune.

Votarea reprezintă operațiunea prin care se manifestă cu efecte juridice voința organului colegial prin adoptarea actului juridic. Voința pe care o cuprinde decizia se manifestă în realizarea puterii de stat și se află numai la nivelul persoanelor care au un drept de vot deliberativ și nu un drept de vot consultativ sau care sunt lipsite de acest drept.

Dincolo de aceste particularități, vom preciza că luarea deciziei este momentul manifestării voinței decidentului. În administrația publică subiectul decident poate fi un grup (colectiv) sau o persoană. De cele mai multe ori decidentul este un grup, ceea ce presupune o mai mare atenție, ținând cont de avantajele, precum și de dezavantajele posibile în adoptarea colectivă a deciziilor.

În calitate de avantaje, I. Alexandru specifică: [1, p. 483] experiența participanților, dar, mai ales, a specialiștilor; realizarea unei informări mai complete asupra problemei în discuție și asupra căreia urmează a se decide; constituirea unui climat de colaborare, care va fi temelia motivării tuturor celor ce urmează să participe nu numai la adoptarea deciziei, ci și la executarea acesteia; posibilitatea apariției unei idei noi, chiar mai valoroase decât cele avute inițial; realizarea unui schimb de experiență în probleme de decizie.

Decizia colectivă presupune o pregătire corespunzătoare a ședinței în care urmează a se decide. Pregătirea necorespunzătoare poate genera grave dezavantaje, precum: consum mare de timp (citirea materialelor, documentarea în timpul ședinței); insuficienta cunoaștere a problemei asupra căreia urmează a se decide; blocarea unor importanți factori de decizie din alte unități; posibilitatea diluării responsabilității (în unele cazuri decizia în colectiv are influențe negative asupra responsabilității individuale); există tentația de a se concentra luarea deciziei în colectiv tocmai cu scopul de a se dispersa răspunderile.

Ulterioare actului decizional, mai urmează: intrarea în vigoare și aplicarea (executarea) deciziei administrative.

Executarea deciziei administrative. După ce a fost adoptată, decizia administrativă trebuie executată, trebuie pusă în aplicare. Oricât de bună ar fi o decizie, dacă ea nu este executată sau este defectuos executată, întreaga muncă depusă anterior pentru elaborarea deciziei se irosește.

De reținut faptul că, după adoptarea sa de către organul emitent, decizia administrativă devine obligatorie. Astfel încât, în caz de neexecutare, pot fi aplicate sancțiunile prevăzute de lege celor care se fac vinovați de neexecutare.

În vederea executării, organele administrației publice adoptă o serie de măsuri organizatorice, privind mobilizarea

și utilizarea mijloacelor necesare executării. Cu cât mai bine este organizată executarea, cu atât se înfăptuiește mai deplin scopul deciziei respective.

Un element deosebit de important al executării este oportunitatea acesteia, o întârziere în executare putând avea uneori consecințe deosebit de grave, de natură să aibă ca rezultat chiar imposibilitatea executării.

În procesul de executare, trebuie să se țină seama cu strictețe de competența fiecărui organ în parte, în așa fel încât să se evite suprapunerile și paralelismele, care ar putea avea efecte negative.

Modul de executare a unei decizii administrative influențează efectele acesteia, deoarece se ridică problema organizării raționale și eficiente a resurselor. Pentru executarea corespunzătoare a deciziilor, cercetătorii propun unele recomandări, și anume: [2, p. 112]

- separarea îndeplinirii unei decizii, de celelalte acțiuni ale administrației;
- orice executare urmează să se integreze în structura de ansamblu a administrației;
- buna executare depinde de experiența și cunoștințele în materie ale funcționarilor publici;
- executarea operativă a deciziei, deoarece orice întârziere poate avea efecte dăunătoare, după cum și graba aduce prejudicii;
- executarea este mai facilă, atunci când decizia se integrează în cadrul tradițional al activităților administrative sau poate fi mai dificilă dacă impune inovații în materie. În primul caz, ceea ce influențează execuția, este rutina funcționarilor, iar în cel de-al doilea caz, lipsa lor de curaj.

Important e că executarea unei decizii se împletește cu activitatea de control, care verifică atât derularea procesului decizional, cât, mai ales, rezultatele obținute. Controlul furnizează informații necesare în elaborarea deciziilor viitoare și, în fond, marchează dinamica deciziei administrative. Prin urmare, o executare eficientă a deciziei urmează să fie întotdeauna completată de o verificare obiectivă și oportună.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*. București: Lumina Lex, 1999, 646 p.
2. Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004, 601 p.
3. Dumitrescu M. *Introducere în management și management general*. Oradea: Eurounion, 1995, 464 p.
4. Lalande A. *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris: P.U.F., 1960, 1323 p.
5. Oroveanu M. T. *Tratat de știința administrației*. București: Ed. Cerna, 1996, 512 p.
6. Vagu P., Dumitru G. *Știința conducerii*. București: Editura Didactică și Științifică, 1972, 190 p.

CONȚINUTUL ȘI EFECTELE CONTRACTULUI COLECTIV DE MUNCĂ PRIN PRISMA LEGISLAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA ȘI A LEGISLAȚIEI ROMÂNE

Cătălin FAGHIAN,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The collective agreement is the legal act regulating labour and other social relations at the enterprise, concluded in written form between employees and the employer by their representatives. The above agreement constitutes not only an integral element of democracy, but also of the market economy.

In this connection, author of the given research paper has elucidated the content and legal effects of the collective agreement according to the labour legislation of Republic Moldova and Romania.

Conținutul contractului colectiv de muncă se formează dintr-o totalitate de clauze contractuale, care sunt stabilite în procesul negocierilor colective în vederea reglementării raporturilor sociale de muncă.

În ceea ce privește contractul colectiv de muncă, ținem să menționăm faptul că clauzele acestuia pot fi divizate în trei categorii: a) clauze normative; b) clauze obligaționale; c) clauze organizaționale (sau informaționale). [1, p. 102]

Clauzele normative ale contractului colectiv de muncă sunt normele locale ale dreptului muncii fixate de părțile contractante în limitele competenței lor, ce se extind asupra salariaților unității respective sau ale unei subunități din cadrul acesteia. Articolul 31, alin. (4) din *Codul muncii al Republicii Moldova* (în continuare – C.M. R.M.) [2] admite includerea în contractul colectiv de muncă a clauzelor normative cu condiția ca acestea să nu contravină legislației în vigoare.

Clauzele obligaționale ale contractului colectiv de muncă se prezintă sub forma unor obligații contractuale concrete ale părților cu indicarea termenelor de îndeplinire a lor și a subiecților-executori, care poartă răspunderea pentru realizarea acestora. Aceste clauze au *un caracter uniexecuțional*. [3, p. 122-123] De exemplu, angajatorul și-a asumat obligația de a repara căminul în care locuiesc salariații unității. Reparațiile respective au fost realizate în prima lună de valabilitate a contractului colectiv de muncă; prin urmare, clauza obligațională respectivă devine ulterior inaplicabilă.

În literatura de specialitate [4, p. 81] au fost invocate și alte exemple de clauze obligaționale, cum ar fi clauza contractuală, potrivit căreia patronul se obligă să doteze cabinetul stomatologic al întreprinderii cu utilaj modern. În plus, s-a menționat că majoritatea clauzelor cu caracter obligațional au menirea de a le asigura lucrătorilor condiții de muncă normale, care să elimine accidentele de muncă și bolile profesionale. [5]

Clauzele organizaționale (informaționale) ale contractului colectiv de muncă specifică: termenul de acțiune a contractului colectiv; modalitatea de exercitare a controlului asupra executării contractului; procedura de modificare a clauzelor acestuia; răspunderea pentru încălcarea clauzelor acestui contract. Autorul rus I. S. Petrișcenko consideră, pe bună dreptate, că în conținutul contractului colectiv de muncă pot fi inserate clauzele normative, care, datorită faptului că reiterează prevederile Codului muncii, urmează a fi raportate la categoria clauzelor informaționale. [6, p. 217] După cum observă I. S. Petrișcenko, în unele contracte colective de muncă, clauzele informaționale capătă forma unor simple referințe la articolele corespunzătoare din Codul muncii. [7]

În conformitate cu art. 31, alin. (2) din C.M. al R.M., în contractul colectiv de muncă pot fi prevăzute angajamentele reciproce ale salariaților și angajatorului privind: formele, sistemele și quantumul retribuirii muncii; plata indemnizațiilor și compensațiilor; mecanismul de reglementare a retribuirii muncii, ținându-se cont de nivelul inflației și de atingerea indicilor economici prevăzuți de contractul colectiv de muncă; timpul de muncă și cel de odihnă, precum și chestiunile ce țin de modul acordării și de durata concediilor; îmbunătățirea condițiilor de muncă și a protecției muncii salariaților, inclusiv a femeilor, a tineretului și a invalizilor; respectarea intereselor salariaților în cazul privatizării unității și a fondului locativ aflat la balanța acesteia; securitatea ecologică și ocrotirea sănătății salariaților în procesul de producție; garanțiile și înlesnirile pentru salariații care îmbină activitatea de muncă cu studiile; recuperarea sănătății, odihna salariaților și a membrilor familiilor lor; controlul executării clauzelor contractului colectiv de muncă, procedura de modificare și completare a acestuia; asigurarea unor condiții normale de activitate pentru reprezentanții salariaților; răspunderea părților; renunțarea la grevă în cazul îndeplinirii clauzelor contractului colectiv de muncă; alte angajamente determinate de părți.

Este demn de a fi menționat faptul că în C.M. al R.M. se fac referiri la contractul colectiv de muncă și la convenția colectivă în vederea reglementării următoarelor aspecte ale raporturilor juridice de muncă:

- modul în care salariații vor executa obligația de a se afla la dispoziția angajatorului, precum și mărimea concretă a indemnizației de care beneficiază salariații în perioada șomajului tehnic (art. 80, alin. (5) din C.M. al R.M.);
- tipul săptămânii de lucru, regimul de muncă – durata programului de muncă (al schimbului), timpul începerii și terminării lucrului, întreruperile, alternarea zilelor lucrătoare și nelucrătoare (art. 98, alin. (4) din C.M. al R.M.);
- modul de aplicare a evidenței globale a timpului de muncă (art. 99, alin. (2) din C.M. al R.M.);
- durata concretă a pauzei de masă și timpul acordării acesteia (art. 107, alin. (2) din C.M. al R.M.);
- durata concretă a concediului de odihnă anual suplimentar plătit pentru salariații care lucrează în condiții vătămătoare (art. 121, alin. (2) din C.M. al R.M.);
- sistemul netarifar de salarizare (art. 136 [8, p. 121], alin. (3) din C.M. al R.M.);
- sistemele de premiere, de adaosuri și sporuri la salariul de bază, alte plăți de stimulare (art. 137, alin. (1) din C.M. al R.M.);
- modul și condițiile de acordare a ajutorului material (art. 1651 din C.M. al R.M.);
- stipularea sistemelor de normare a muncii (art. 166 din C.M. al R.M.);
- condițiile, modalitățile și durata formării profesionale, drepturile și obligațiile părților, precum și volumul mijloacelor financiare alocate în acest scop (în mărime de, cel puțin, 2 la sută din fondul de salarizare al unității), conform art. 213, alin. (3) din C.M. al R.M.;
- sortimentele de echipament de protecție individuală și de lucru, categoriile de salariați cărora li se vor acorda, conform art. 240, alin. (2) din C.M. al R.M.;
- alimentele ce se vor oferi ca alimentație de protecție gratuită, cantitatea lor și categoriile de salariați cărora li se vor acorda (art. 242, alin. (2) din C.M. al R.M.).

Autorii ruși consideră, pe bună dreptate, că obligațiunile contractuale rezultate din contractul colectiv de muncă sunt puse doar în sarcina angajatorului. Salariații nu suportă obligațiuni suplimentare, izvorâte din contractul colectiv de muncă, ei executând doar obligațiuni ce sunt statuate de legislația în vigoare, de regulamentul intern al unității, de fișa postului și contractul individual de muncă. [8, p. 121] Salariații pot renunța la grevă în cazul îndeplinirii corespunzătoare a clauzelor contractului colectiv de muncă. O asemenea specificație nu prezintă o aplicație practică deosebită, întrucât realizarea dreptului la grevă este axată pe însăși încălcarea clauzelor contractului colectiv de muncă (art. 409 din Codul muncii al Federației Ruse).

Observăm faptul că prin intermediul reglementărilor cuprinse în contractul colectiv de muncă pot fi soluționate unele probleme ce vizează componența personalului scriptic al unității. Cu titlu de exemplu, putem invoca prevederile art. 6.1. din *Contractul colectiv de muncă al S.A. „Moldtelecom” pentru anii 2013-2016*, angajaților, care își dau demisia în legătură cu obținerea dreptului la pensie pentru limită de vârstă sau stabilirea grupei de invaliditate fără indicarea termenului de reexpertizare, li se acordă la eliberarea din lucru un ajutor material: a) 15% din salariul mediu exprimat în

zile calendaristice, calculat conform legislației în vigoare pentru fiecare an lucrat deplin în ramura comunicațiilor – celor, care au un stagiul de muncă de la 15 ani până la 24 ani inclusiv în comunicații; b) 25% din salariul mediu exprimat în zile calendaristice, calculat conform legislației în vigoare pentru fiecare an lucrat deplin în ramura comunicațiilor – celor care au un stagiul de muncă de la 24 ani și mai mult în comunicații.

În conformitate cu stipulațiile contractului colectiv de muncă, administrația SA „Moldtelecom”, în termen de până la 30 de zile calendaristice, până la survenirea momentului atingerii vârstei de pensionare, va informa în scris angajatul contra semnătură despre dreptul acestuia de a beneficia de ajutorul material respectiv. În această situație, angajatul este în drept să depună o cerere în termen de 15 zile despre acordul de a beneficia de facilitățile statuate în contractul colectiv de muncă. Angajații, care n-au depus cerere în termen de 15 zile până la survenirea vârstei de pensionare, nu vor beneficia de asemenea facilități.

În calitate de parte integrantă a contractului colectiv de muncă servesc anexele la acesta, elaborate de către părțile contractante. [9, p. 82] Din cadrul acestor anexe fac parte: 1) regulamentul cu privire la negocierile colective și soluționarea conflictelor colective dintre salariați și angajator; 2) lista (nomenclatorul) lucrărilor, profesiilor și funcțiilor cu condiții de muncă grele, nocive și penibile; 3) regulamentul cu privire la premiile salariaților etc.

În activitatea mai multor agenți economici s-a statornicit uzanța anexării (atașării) regulamentului intern al unității la contractul colectiv de muncă. O astfel de practică nu poate fi privită decât ca o cedare a prerogativelor angajatorului vizând întocmirea și aprobarea regulamentului intern al unității către comisia pentru dialog social „angajator-salariați”, întrucât anume angajatorul este împuternicit, în temeiul prevederilor art. 198, alin. (1) din C.M. al R.M., să aprobe, în baza ordinului său, actul normativ local în cauză. Ca urmare a faptului că regulamentul intern al unității a fost încorporat în contractul colectiv de muncă, considerăm că, în baza *principiului simetriei actelor juridice*, orice inițiativă de modificare sau completare a regulamentului în cauză va necesita declanșarea negocierilor colective în acest sens. [10, p. 136]

În ceea ce privește negocierea regulamentului intern, autorii români susțin că, fiind în zona dreptului privat, „este, în fond, o opțiune în favoarea salariaților care, neexistând o interdicție legală expresă, nu ar trebui respinsă”. [11, p. 57]

„Deci un act unilateral al angajatorului se poate transforma în act bilateral, negociat cu salariații, dacă angajatorul dorește sau cade de acord cu sindicatul/reprezentanții salariaților, «în interesul asigurării unui climat cât mai adecvat în contractul său»”. [12, p. 77]

În doctrina română, [13, p. 37] s-a pus în discuție problema corelației, sub aspectul conținutului, între contractul colectiv de muncă și regulamentul intern al unității. Astfel, o privire analitică asupra corelației dintre aceste două acte juridice scoate în evidență următoarele: a) *sunt domenii care pot fi reglementate, potrivit C.M. al R.M., fie prin contractul colectiv de muncă, fie prin regulamentul intern al unității*, cum ar fi cele privind securitatea și sănătatea în muncă a salariaților în cadrul unității, timpul de muncă și cel de odihnă (în art. 199, alin. (1), care cuprinde prevederi privind conținutul regulamentului intern al unității, se face referire, în acest caz, la „regimul de muncă și de odihnă”); b) *sunt domenii care aparțin competenței exclusive a unuia dintre cele două izvoare specifice dreptului muncii*, și anume: formele, sistemele și cuantumul retribuirii muncii, precum și plata indemnizațiilor și compensațiilor (altfel formulat, salarizarea muncii) este de domeniul exclusiv al contractului colectiv de muncă (exceptând unitățile din sfera bugetară); abaterile disciplinare și sancțiunile aplicabile potrivit legislației în vigoare, precum procedura disciplinară sunt de domeniul exclusiv al regulamentului intern al unității.

Totodată, semnalăm faptul că, în practica de aplicare a legislației muncii, pot surveni unele complicații datorită faptului că, potrivit art. 31, alin. (2), lit. n) din C.M. al R.M., în contractul colectiv de muncă pot fi inserate și „alte angajamente determinate de părți”. Concomitent, art. 199, alin. (2) din C.M. al R.M. specifică faptul că regulamentul intern al unității poate cuprinde și alte reglementări privind raporturile de muncă în unitate. Așadar, textele citate conduc la concluzia că în ambele cazuri nu este vorba de o enumerare exhaustivă a prevederilor ce pot fi cuprinse în cele două categorii de acte juridice.

După cum se relatează în literatura română de specialitate, [14, p. 105-107] prin conținutul său, contractul colectiv de muncă nu poate determina o înrăutățire a situației salariaților în raport cu prevederile legale. Clauzele sale sunt subordonate legii și, ca atare, pot da naștere numai unui regim juridic mai favorabil salariaților (*derogare in melius*). Așadar, drepturile cuprinse în legislația muncii constituie un minimum legal la care niciodată nu se poate deroga în defavoarea lor.

Spre deosebire de legislația muncii din Republica Moldova, cea română nu cuprinde o listă orientativă de clauze pe care le pot discuta (negocia) partenerii sociali. Unele acte normative speciale conțin, la rândul lor, dispoziții privind conținutul contractelor colective de muncă. Astfel: a) potrivit prevederilor art. 7 din Legea protecției muncii nr. 90/1996, contractele colective de muncă de la orice nivel vor cuprinde, obligatoriu, clauze referitoare la protecția muncii, a căror aplicare să asigure prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale; b) conform art. 13 din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați, pentru prevenirea acțiunilor de discriminare după criteriul de sex în domeniul muncii, atât la negocierea contractului colectiv de muncă unic la nivel național, cât și la negocierea contractelor colective de muncă la nivel de unități, părțile contractante vor stabili introducerea de clauze de interzicere a faptelor de discriminare și, respectiv, clauze privind modul de soluționare a sesizărilor (reclamațiilor) formulate de persoanele prejudiciate prin asemenea fapte ș. a.

Art. 138 din *Legea română nr. 62/2011 a dialogului social* [15] cuprinde unele reglementări referitoare la clauzele prohibite în contractele sau acordurile colective de muncă încheiate în sectorul bugetar. Așadar, în temeiul unor asemenea acte juridice încheiate în sectorul bugetar nu pot fi negociate sau incluse clauze referitoare la drepturi în bani și în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal. Subliniem, în

această privință, că marja de libertate a părților negocierii colective în cazul funcționarilor publici este mai îngustă decât în cazul salariaților. Aceasta este consecința faptului că înseși acordurile colective, scop al unei atare negocieri, nu pot cuprinde toate clauzele pe care, bunăoară, contractele colective de muncă le-ar putea cuprinde. [16, p. 11]

BIBLIOGRAFIE

1. Romandaș Nicolae, *Dreptul muncii*, Editura Reclama, Chișinău, 1997, p.102.
2. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 159-162 din 29.07.2003.
3. Romandaș Nicolae, Boișteanu Eduard, *Dreptul muncii. Manual*, Chișinău, Editura „Reclama”, 2007, p. 122-123.
4. Negru Tudor, Scorțescu Cătălina, *Dreptul muncii – curs universitar*, Chișinău, Labirint-Cutasevici Il, 2010, p. 81.
5. *Idem*.
6. Петрищенко И. С. *Нормативные условия коллективного договора* // Вестник Томского государственного университета, март (№296), 2007, стр. 217.
7. *Idem*.
8. *Трудовое право России / Учебник*. Под редакцией Ю. П. Орловского и А. Ф. Нуртдинова. – Москва: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2008, стр. 121.
9. Mocanu Elena, *Curs de prelegeri la dreptul muncii (Partea generală)*, Chișinău, 1997, p. 82.
10. Boișteanu Eduard, Romandaș Nicolae, *Dreptul muncii. Partea generală: Manual*, Chișinău, CEP USM, 2012, p. 136.
11. A se vedea: Ștefănescu Ana, *Acte normative întocmite sau negociate de angajator* // „Revista română de dreptul muncii”, nr. 6/2012, p. 77; I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, ed. a II-a, București, Editura Universul juridic, 2012, p. 57.
12. Ștefănescu Ana, *Acte normative întocmite sau negociate de angajator* // „Revista română de dreptul muncii”, nr. 6/2012, p. 77.
13. Traian Ștefănescu Ion, *Răspunsuri la provocări ale practicii* // „Revista română de dreptul muncii”, nr. 8/2011, p. 37.
14. Traian Ștefănescu Ion, *Notă la decizia civilă nr. 594/1996 a Curții de Apel București* // „Dreptul”, nr. 8/1997, p. 105-107.
15. Legea României nr. 62/2011 a dialogului social. În: *Codul muncii. Codul dialogului social și 5 legi uzuale*. București: Hamangiu, 2011.
16. Dimitriu Raluca, *O perspectivă asupra dreptului colectiv al muncii* // „Revista română de dreptul muncii”, Editura Rosetti, București, nr. 7/2010, p. 11.

REALIZAREA DREPTULUI LA INFORMAȚIE PRIN INTERMEDIUL MASS-MEDIA

Dragoș ȘERBAN,
doctorand,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

A democratic society needs a system of communication, a system by which it would be possible to distribute and to exchange ideas and messages between people. In this sense, „the media” should be seen as the totality of technical means of mass communication of information (radio, television, Internet, movies, publications, etc.). The media contributes to crystallize and then to spread public opinion.

În Constituțiile României și Republicii Moldova alin. (1) ale art. 31 și, respectiv, art. 34 prevăd dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public, drept care nu poate fi îngădit, iar alineatele (2) ale articolelor menționate stabilesc obligația autorităților publice, potrivit competențelor ce le revin, să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

Noțiunea de informație este înțeleasă în sens larg de către organele de la Strasbourg, în special de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, avându-se în vedere nu numai faptele și știrile brute sau chestiunile de interes general, ci și informațiile produse în mod deliberat, cum sunt programele de radio și televiziune, muzica, mesajele publicitare și discursul comercial, operele de artă, incluzând, astfel, libertatea artistică, exprimarea poziției în cadrul unui proces. Astfel, pe plan european, libertatea de informație depășește limitele domeniului obișnuit al libertății de expresie – discursul politic, filozofic sau religios – ea nefiind definită prin conținutul, calitatea sau importanța informației, ci prin modalitatea de formulare și intră în joc de îndată ce informația, indiferent de natura ei, împrumută un suport destinat să o facă publică.

Regula care se degajă din conținutul dreptului la informație constă în faptul că prin el se garantează accesul la orice informație de interes public. Prin orice informație de interes public se are în vedere informațiile în general despre evenimente, hotărâri, acțiuni întreprinse de autoritățile publice, precum și informații cu caracter personal. În acest sens,

autoritățile publice sunt obligate prin normă constituțională de a furniza informații corecte, necesare și la timpul în care s-au produs evenimentele sau au fost adoptate deciziile. Legea României nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public dezvoltă dispozițiile constituționale stabilind că pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informațiile de interes public, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații publice sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu.

Legea Republicii Moldova nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație fixează, în art. 6 că informații oficiale sunt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept. Drept documente purtătoare de informații legea consideră oricare din următoarele (sau o parte din acestea):

- a) orice hârtie sau alt material pe care există un înscris;
- b) o hartă, un plan, un desen, o fotografie;
- c) orice hârtie sau alt material pe care sunt marcate, figuri, simboluri sau perforări care au un sens pentru persoanele calificate să le interpreteze;
- d) orice obiect sau material din care pot fi reproduse sunete, imagini sau înscrisuri cu sau fără ajutorul unui alt articol sau mecanism;
- e) orice alt înregistrator de informație apărut ca rezultat al progresului tehnic;
- f) orice copie sau reproducere a purtătorilor de informații;
- g) orice parte a unei copii sau reproduceri;

Pentru a fi asigurat cât mai deplin dreptul la informație, aliniatele 4 al articolelor 31 și, respectiv, 34 din Constituțiile României și Republicii Moldova obligă și mijloacele de informare publică, de stat sau private, să asigure informarea corectă a opiniei publice.

Alin. (5) din Constituția României, concretizând dispoziția de la alin. (4), prevede că serviciile publice de radio și de televiziune care sunt autonome trebuie să garanteze grupurilor sociale și politice importante exercitarea dreptului la antenă. Considerăm această dispoziție foarte utilă și corectă, deoarece radioul și televiziunea, fiind în marea majoritate instituții private, trebuie să ofere posibilități egale în difuzarea informației fără a monopoliza această activitate deoarece monopolul în difuzarea de informații poate conduce la dezinformații și la crearea de opinii publice greșite.

Pentru a nu admite devieri de la reglementările constituționale în ceea ce privește activitatea instituțiilor de radio și televiziune, Constituția prevede că organizarea acestor servicii și controlul parlamentar asupra activității lor se reglementează prin lege organică. Astfel, Legea nr. 41 din 17 iunie 1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, obligă serviciile de radio și televiziune:

- să asigure, prin întreaga lor activitate, pluralismul, libera exprimare a ideilor și opiniilor, libera comunicare a informațiilor, precum și informarea corectă a opiniei publice;
- să prezinte, în mod obiectiv, imparțial, realitățile vieții social-politice și economice interne și internaționale;
- să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice, să promoveze, cu competență și exigență, valorile limbii române, ale creației autentice culturale, științifice, naționale și universale, ale minorităților naționale, precum și valorile democratice, civice, morale și sportive;
- să militeze pentru unitatea națională și independența țării, pentru cultivarea demnității umane, a adevărului și justiției.

Dreptul la informație are o conexiune directă cu dreptul la libera exprimare prin intermediul mass-media.

Dreptul la libertatea cuvântului sau de expresie, ca și libertatea presei este ca un corolar al acestui drept, reprezentând valori fundamentale ale democrației pluraliste moderne. Fără ele nu ar putea fi imaginat multe dintre progresele realizate în lumea contemporană. Dacă aceste drepturi au fost cu greu dobândite în dificilul proces al nașterii democrației, ele sunt în prezent exercitate abuziv în forme subtile de către cea care este una dintre principalele lor beneficiare și ar trebui să fie una dintre principalele lor apărătoare: mass-media.

Este bine cunoscută opinia, precum că libertatea presei și cea de expresie, în general, sunt esențiale pentru apărarea și dezvoltarea democrației. Experiența ultimului deceniu în Europa Centrală, de exemplu, arată că mass-media a servit, în mod decisiv, la construcția societății civile și la cenzurarea tendințelor autoritare ale diversilor politicieni sau partide. De asemenea, ea a corijat și continuă să corijeze excesele, neglijențele și erorile de gestiune în țările cu democrație consolidată. Fără libertatea de exprimare, deci și cea a mass-media, nu poate fi concepută o democrație. O presă liberă face uneori dificilă o guvernare democratică; ea face întotdeauna imposibilă dictatura.

Într-adevăr, o societate contemporană poate funcționa corect și normal din punct de vedere social, administrativ, politic și economic doar cu ajutorul mass-mediei. Fără ea, societatea este de neconceput, pentru că reprezintă acea informare colectivă de care omul are nevoie. Fără puterea mass-mediei de a difuza mesaje, n-ar exista „spectacolul colectiv” al societății la care iau parte sute sau chiar mii de oameni, care nu se cunosc, care poate nu s-au văzut sau nu și-au spus niciun cuvânt vreodată, își împărtășesc aceleași emoții, gânduri și reacții, vin în contact cu aceleași informații și aceleași opinii cu care sunt sau nu de acord la un moment dat.

Într-un stat democratic, mass-media poate fi considerată „centrul vital al vieții publice”. Mass-media a devenit astăzi un fel de centru gravitațional în raport cu care se poziționează toate celelalte segmente ale societății: sistemul economic, politic, ideologic, cultural, tehnologic, sistemele și subsistemele sociale.

Termenul de „mass” se traduce din limba engleză „în masă” și reprezintă un conglomerat de oameni care nu se cunosc între ei, care nu au niciun fel de relații de proximitate, în masă” și comunică între ei, nu au scopuri, valori comune. Pe ei îi leagă doar faptul că, consumă zilnic același produs distribuit pe scară largă de tehnologiile moderne.

Pe de altă parte, de cele mai multe ori, cuvântul „mass” este folosit cu sensul de public, dar poate avea și accepțiuni ca „societatea de masă”.

În limbajul uzual și chiar în unele opere de specialitate, mass-media sunt considerate sinonime cu noțiunile de comunicare de masă și cea de mijloace de comunicare în masă. Termenul de „mass-media” s-a format prin sinteza dintre cuvântul anglo-saxon „mass”, cu sensul de masă, căruia i s-a adăugat latinescul „media”, cu forma sa de plural, însemnând mijloace.

Prin urmare, mijloacele media sunt, în general, definite ca „suporturi tehnice care servesc la transmiterea mesajelor către un ansamblu de indivizi”. Cu ajutorul acestor mijloace, se stabilește o relație de comunicare între creatorul de mesaj și receptorul său, purtând numele de comunicare mediată, deoarece se folosește de acel instrument de mediere pentru a permite unuia sau mai multor emițători să difuzeze informații către unul sau mai mulți receptori. Altfel spus, medierea se referă la „acele suporturi care se interpun în actul comunicării, între emițător și receptor”.

Conceptul de comunicare de masă poate fi definit și ca orice formă de comunicare în care mesajele, având un caracter public, se adresează unei largi audiențe, într-un mod indirect și unilateral, utilizându-se o tehnologie de difuzare.

La nivelul comunicării interumane termenul are conotația de limbaj, iar la nivel de canal, fiecăruia îi corespund un limbaj specific și un cod anume.

O societate democratică are nevoie de un sistem de comunicare, un sistem prin intermediul căruia să se distribuie și să se facă schimb de idei și mesaje între oameni. În acest sens, „mass-media” trebuie văzută ca totalitatea mijloacelor tehnice de comunicare în masă a informațiilor (radio, televiziune, internet, cinematograf, publicații etc.). Sistemul mass-media asigură circulația informațiilor, opiniilor și atitudinilor considerate a avea semnificație socială, reprezintă o adevărată legătură informațională între diverse părți și segmente sociale. Mass-media contribuie la cristalizarea și, apoi, la răspândirea opiniei publice.

Într-o societate bazată pe democrație, mass-media este, deseori, văzută ca „a patra putere”, pentru că ea, ca și puterea de stat, implică un anumit comportament al indivizilor vizati în diferite informații și opinii. Într-adevăr, dacă ne referim la funcțiile pe care le îndeplinește mass-media, putem susține ideea că ea, cu adevărat, se poate prezenta ca o putere.

Astfel, mass-media, într-un domeniu sau mai multe, îndeplinește următoarele funcții:

- funcția informativă care privește alimentarea publicului cu știri sau informații despre evenimentele sociale, afacerile publice și viața politică;
- funcția interpretativă ce se referă la interpretările și judecățile de valoare, la care sunt supuse evenimentele sau faptele cotidiene în difuzarea lor de către mass-media;
- funcția expresivă, deoarece din punctul de vedere al funcționării sale, mass-media este un forum în care indivizii sau diversele grupuri sociale își pot face cunoscute opiniile și câștigă o identitate culturală, politică, socială. Realizarea acestei funcții depinde de măsura în care diversele curente de opinie își găsesc expresia mediatică;
- funcția critică se referă la o categorie diversă de activități mediatice. Este vorba, în primul rând, de rolul tradițional de „câine de pază” pe care mass-media îl joacă, în numele opiniei publice, față de sistemul de guvernare al statului; în al doilea rând, de investigarea sau punerea în lumină a situațiilor sau aspectelor anormale din viața socială; în al treilea rând, funcția critică privește confruntarea unor curente diferite de opinie care se manifestă prin intermediul mass-media;
- funcția instructiv-culturalizatoare se realizează prin difuzarea de informații, cunoștințe culturale-științifice;
- funcția de liant social; mass-media poate genera un mecanism de solidaritate socială în caz de calamități naturale, situații personale deosebite care solicită ajutorul celorlalți membri ai societății;
- funcția de divertisment se referă la modalitățile de petrecere a timpului liber pe care mass-media le pune la dispoziția publicului.

Dincolo de controversele privind rolul și funcțiile mass-media în societate, o concluzie este evidentă: imposibilitatea de a le contesta sau ignora. Dimpotrivă, se impune constatarea că, oricâte critici le-am aduce, oricât de vehement le-am nega, ele se impun în viața cotidiană a fiecărui individ, iar viitorul rămâne deschis pentru orice surprize. În fond, pentru receptor, totul nu este decât o chestiune de opțiuni, în funcție de experiența sa de viață, de exigențele sale intelectuale și morale. Mijloacele de comunicare de masă se adresează oamenilor pentru a-i informa, pentru a le influența judecata și aprecierea asupra fenomenului de actualitate, pentru a le orienta atitudinile și conduitele. Îndeplinirea acestor funcții mediatice principale depinde de interacțiunea dintre mass-media, public și autorități. În cadrul acestui joc de interferențe, fiecare dintre cei trei parteneri trebuie să-și asume responsabilitățile ce decurg din rolul pe care îl are de jucat: mass-media ar trebui să-și asume responsabilitatea de factor de influență pe care o deține față de public, publicul ar trebui să se distanțeze și să sesizeze neajunsurile mass-media, iar autoritățile ar trebui să prevină pe cale juridică abuzurile care se fac în numele libertății de expresie.

Expunerea oamenilor în mass-media se face, în permanență, într-o manieră selectivă. De aceea, semnificația contemporană a teoriilor influenței selective se bazează pe patru principii care guvernează acțiunile publicului, influențat de modalitățile de selectare, interpretare și reținere a mesajelor din mass-media.

Principiul atenției selective. Mesajele captează atenția oamenilor în mod diferit. Deoarece fluxul informațional continuu al mass-media care invadează consumatorii în fiecare zi este foarte greu de urmărit și imposibil de memorat, oamenii filtrează toate aceste informații. Ei se arată mai receptivi față de mesajele care îi interesează și urmăresc emisiunile care le plac. În plus, oamenii caută în permanență confirmarea părerilor preexistente. De aceea, ei sunt mai degrabă dispuși să asculte mesajele care se aseamănă cu direcția lor de gândire și care le întăresc propriilor idei, gânduri sau păreri. În consecință, diferențierile individuale se fac observate, având ca rezultat paternuri distincte de atenție. În mod similar, apartenența la o anumită categorie socială determină atenția selectivă a anumitor tipuri de produse mediatice. La fel,

legăturile sociale strânse determină îndreptarea atenției către un anumit subiect mediatizat, care prezintă interes pentru prieteni și familie. Relațiile sociale pot influența într-atât încât pot determina individul să urmărească un produs mediatic care depășește sfera sa de interes. Iată deci importanța teoriilor selective asupra atenției față de conținutul mass-media.

Principiul percepției selective. Și percepția mesajelor se face în funcție de caracteristicile psihologice, diferențele culturale și apartenențele sociale. Oamenii cu structuri cognitive diferite, făcând parte din categorii sociale diferite și păstrând relații sociale cu semenii lor, percep stimulii în mod diferențiat. Interesele, convingerile, cunoștințele anterioare, atitudinile, necesitățile și valorile determină o percepție diferită asupra produselor mediatice.

Principiul reamintirii selective. Anumite conținuturi din mass-media vor fi ușor reținute de către anumiți indivizi și pe o perioadă îndelungată, în timp ce alții le pot uita foarte repede. Rolul semnificativ îl are impactul mesajului asupra publicului, dar și corelarea acestui principiu cu cele menționate mai sus este important. De aceea, publicitatea își bazează strategia de promovare pe numărul ridicat de repetări, prin toate mijloacele de comunicare posibile și prin suporturi diverse, tocmai pentru a se asigura că mesajul va fi reținut de către publicul țintă și nu numai.

Principiul acțiunii selective. Ca și consecința urmăririi mesajelor mass-media, a percepției semnificațiilor și a reținerii conținutului acestora, consumatorii de produs mediatic acționează selectiv. Anticiparea reacțiilor este foarte dificilă, deoarece acțiunea este influențată și ea de trăsăturile cognitive, categoriile sociale și de legăturile sociale.

În urma prezentării teoriilor influenței selective, a conceptelor și perspectivelor pe care le presupun ele se poate spune că acestea pun la dispoziție multiple direcții de cercetare pentru continuarea studierii și înțelegerii efectelor mass-media.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României, revizuită prin Legea nr. 429/2003.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
3. Legea României nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.
4. Legea României nr. 41 din 17 iunie 1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune.
5. Legea Republicii Moldova nr. 982, din 11.05.2000 privind accesul la informație.
6. Radu Chiriță, Convenția europeană a drepturilor omului, Comentarii și explicații, Volum. II, ed. All beck, București, 2007.
7. F. Surde, F. Sudre, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, București, 2005.
8. M. Coman, „Introducere în sistemul mass-media”, Ed. Polirom, Iași, 2007.
9. Bertrand, J. C., „O introducere în presa scrisă și vorbită”, Ed. Polirom, 2001.
10. Adriennemax Weblog, <http://adriennemax.wordpress.com/2008/05/25/9/>
11. Popa, Dorin, *Mass-media, astăzi*, Editura Institutul European, 2002, p. 53 (cit. din Van Cuilenburg, Știința comunicării, București, Ed. Humanitas, 1998).
12. Sorlin, Pierre, *Mass-media*, Editura Institutului European, Iași, 2002.
13. DeFleur, Melvin, Ball-Rokeach, Sandra, *Teorii ale comunicării de masă*, Editura Polirom, 1999.

CADRUL JURIDIC AL PROCESULUI PARTICIPATIV ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

Ionel Neculae POSTOLACHE,
doctorand,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Everyone has the right to free expression, assembly, peaceful association and participation at the government of public affairs of his country, directly or through freely chosen representatives. Public authorities must ensure public participation in decision making on specific areas of activity, as well as public participation in adoption of the decisions referring to plans, programs and policies related to the daily lives of members of society.

La nivel național, actele normative de bază care cuprind dispoziții referitoare la participarea cetățenilor la procesul decizional sunt Constituția României, Legea României nr. 189/1998 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, Legea 189/1998 privind finanțele publice locale, Legea 215/2001 privind administrația publică locală (cu modificările efectuate prin legea 141/2004 și legea 286/2006), Legea 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, Legea 544/2001 privind liberul acces la informația de interes public, Legea 52/2003 privind transparența actului decizional în administrația publică, Hotărârea Guvernului 775/2005 cu privire la Regulamentul privind procedurile de

elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central etc. În continuare, ne propunem să le analizăm în consecutivitatea adoptării lor.

Constituția României impune în art. 31 autorităților publice obligația de a pune la dispoziția cetățenilor informațiile de interes public: „(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. (2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.” Art. 68 permite participarea cetățenilor la dezbaterile parlamentare, statuând în alin. (1): „Ședințele celor două Camere sunt publice”. Participarea cetățenilor sub forma inițiativei legislative este prevăzută de art. 74, ale cărui prevederi au fost modificate prin Legea 429/2003 de revizuire a Constituției României, în sensul relaxării condițiilor pentru propunere legislativă cetățenească prin reducerea numărului cetățenilor care pot exercita dreptul la inițiativă legislativă la 100 000. Modul concret în care se exercită de către cetățeni dreptul la inițiativă legislativă, este prevăzut de Legea 189/1999, moment la care ne-am referit anterior.

Legea 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social (CES) prevede posibilitatea Guvernului de a include în C.E.S. reprezentanți ai „asociațiilor profesionale, organizațiilor neguvernamentale și ai altor asemenea organizații ale societății civile” oferind, astfel, un mecanism de consultare cu societatea civilă.

Din interpretarea art. 21 al Legii 189/1998 privind finanțele publice locale putem deduce obligația consiliilor locale, a primăriilor și consiliilor județene de a-i informa pe cetățeni asupra proiectelor bugetelor locale cu 15 zile înainte de dezbateri în plenul consiliilor. În acest fel, cetățenii au la dispoziție un interval de timp rezonabil pentru a putea formula contestații la proiectele respective.

Legea 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, introduce posibilitatea organizării referendumului nu doar la nivel național, ci și la nivel local. Legea precizează situațiile care necesită consultarea prin referendum, procedurile și termenele ce trebuie respectate.

Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prevede includerea în prezentarea evaluării impactului actelor normative a unei secțiuni referitoare la consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite, precum și o secțiune despre activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ.

Legea 215/2001 privind administrația publică locală prevede, în art. 43, alin. (1), că: „Ședințele consiliului local sunt publice, cu excepția cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfășoare cu ușile închise.” Prevederi analogice găsim în art. 110 și cu privire la consiliile județene.

Transparența activităților desfășurate de către autoritățile publice este reglementată prin Legea nr. 544 din 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

Conform prevederilor art. 3 al Legii 544/2001, asigurarea de către autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public se face din oficiu sau la cerere, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop. Astfel, observăm că legiuitorul distinge între informarea din oficiu a cetățenilor, adică informarea activă, și informarea la solicitarea publicului, adică informarea pasivă. În vederea realizării scopului informării publice, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații cu publicul sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu. Accesul publicului la informațiile de interes public se realizează prin afișare la sediul autorității sau al instituției publice ori prin publicare în Monitorul Oficial al României, în mijloacele de informare în masă, în publicațiile proprii, pe pagina de Internet a instituției, precum și prin consultarea cetățenilor la sediul autorității sau al instituției publice, în spații special destinate acestui scop.

Autoritățile și instituțiile publice, stipulate în Legea nominalizată, au, de asemenea, obligația să întocmească și să actualizeze anual un buletin informativ, cuprinzând informațiile de interes public definite mai sus; precum și să dea din oficiu publicității unui raport periodic de activitate, cel puțin anual.

În cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în prezenta lege, aceasta poate face plângere, în termen de 30 de zile de la data expirării termenului de soluționare a solicitării de informare publică, la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice.

Regulile procedurale minimale privind transparența decizională în administrația publică sunt stabilite în Legea 52/2003. Scopul declarat al actului normativ, pe lângă cel de sporire a gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățean și de transparență la nivelul întregii administrații publice, este și acela de a stimula participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.

Prin Legea nr. 242/2010 a fost extins domeniul de aplicare a Legii nr. 52/2003 la documente de politici publice elaborate de autoritățile publice centrale și s-a instituit obligația administrației publice de a argumenta în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și organizațiile legal constituite ale acestora.

Pentru a completa tabloul legislației românești în domeniul democrației participative se cere menționat Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, aprobat prin Hotărârea Guvernului 775/2005. Regulamentul conține prevederi referitoare la consultarea organizațiilor neguvernamentale, partenerilor sociali, asociațiilor profesionale și a reprezentanților sectorului privat.

Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, se referă la: consultările cu partenerii sociali pentru acte normative cu caracter economico-social, consultări realizate în cadrul comisiilor de dialog social; consultările cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale; consultările interinstituționale.

Cu regret, legislația cu privire la participarea publică nu este suficient cunoscută nici de guvernați, nici de guvernanți, astfel că problema democrației participative este pe agenda zilei în România. Aplicarea legilor accesului la informații de interes public și transparenței decizionale este pur formală, astfel încât la nivel practic procesul participativ în România lasă de dorit. În contextul descris suntem de părerea că o serie de soluții se regăsesc mai curând în domeniul culturii și voinței politice, decât în domeniul dreptului. Astfel, implicarea eficientă a cetățenilor în procesul public decizional necesită formarea unei culturi cetățenești, care presupune mai multă transparență și deschidere din partea autorităților publice, și mai multă includere și responsabilitate față de asumarea deciziei în rezolvarea problemelor publice din partea cetățenilor.

Principiile fundamentale ale participării publice în Republica Moldova sunt prevăzute de Constituția Republicii Moldova și sunt dezvoltate într-un șir de acte normative. Baza cadrului legal național este pusă de Constituția Republicii Moldova. Conform art. 34 din Constituție, „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit”, iar „autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și problemelor de interes personal”. Dreptul de participare la administrarea treburilor publice este reglementat de art. 39 din Constituție, conform căruia, „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor, iar fiecărui cetățean i se asigură accesul la o funcție publică”. Totodată, art. 40 reglementează desfășurarea liberă a unor atare forme de participare, ca mitingurile, demonstrațiile, manifestațiile, procesiunile sau alte întruniri „care sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic”.

Cadrul legal al participării cetățenești este completat de prevederile Legii privind întrunirile nr. 26 din 22.02.2008, Legii cu privire la Codul electoral nr. 1381-XIII din 21.11.1997, Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Legii cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994, Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, Legii privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000.

Legea privind întrunirile nr. 26-XVI are drept scop garantarea exercitării de către oricare persoană a libertății întrunirilor în modul prevăzut de Constituția Republicii Moldova și de actele internaționale la care Republica Moldova este parte. Legea definește principiile de bază de desfășurare a unei întruniri: proporționalitatea, nediscriminarea, legalitatea și prezumția în favoarea desfășurării întrunirilor. Respectarea acestor principii are scopul de a contribui la excluderea abuzurilor din partea autorităților în raport cu organizatorii și participanții la întrunirile pașnice.

Legea oferă o definiție conchisă a noțiunii de întrunire: prezență temporară și intenționată a unui grup de persoane, aflate împreună cu scopul exprimării unor idei sau atitudini (art. 3). Legea nominalizată tratează întrunirile într-o formă generalizată oferind o clasificare succintă a acestora: întruniri cu un număr redus de persoane, întruniri spontane și întruniri simultane. Prin întrunire cu un număr redus de persoane se are în vedere o întrunire la care participă mai puțin de 50 de persoane. O întrunire spontană este cea întrunire, inițierea și desfășurarea căreia este o reacție directă și promptă la evenimentele din societate și care, din punctul de vedere al participanților, nu poate fi amânată dat fiind actualitatea evenimentelor. Întrunirile simultane reprezintă situațiile când mai mulți organizatori desfășoară întruniri în același loc și în același timp. De remarcat că prin întrunirile simultane nu se are în vedere contramanifestațiile, care sunt o reacție la întrunirile ce se desfășoară ori se vor desfășura.

Legea privind întrunirile prevede, de asemenea, și alte aspecte privind desfășurarea întrunirilor publice, cum sunt întrunirile interzise; notificarea privind desfășurarea unei întruniri; obligațiile organizatorului întrunirii și ale participanților; drepturile și obligațiile autorității administrației publice locale etc. Este de remarcat că, prin implementarea procedurii de notificare, legislația a fost ajustată la prevederile Constituției, care nu prevede o procedură specială pentru exercitarea libertății întrunirilor, au fost eliminate barierele birocratice inutile și exagerate, aducându-se beneficii semnificative democratizării societății, asigurându-se o mai bună respectare a drepturilor și libertăților fundamentale.

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 conține și ea un șir de prevederi ce privesc participarea cetățenilor la luarea deciziilor publice. Astfel, art. 3, alin. 1 din această lege stabilește că administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Totodată, art. 8 din aceeași lege stipulează că „în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral. În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate consultări, audieri publice și convorbiri în condițiile legii”.

Dreptul de petiție și apel în justiție este reglementat de Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994. În particular, art. 52 din Constituție prevede că „cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor”. Legea cu privire la petiționare stabilește mecanismul de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. Sub incidența acestei legi cad și cetățenii străini, apatrizii, ale căror drepturi și interese legitime au fost lezate pe teritoriul Republicii Moldova. Încălcarea ordinii oficial stabilite de organizare a lucrului cu petițiile, precum și a evidenței sau păstrării lor de către persoanele special desemnate pentru aceasta, atrage după sine răspunderea disciplinară.

Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 05.12.2008, stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul administrației administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. Domeniul de aplicare al legii îl constituie totalitatea raporturilor juridice, stabilite în cadrul procesului decizional, dintre cetățeni,

asociații constituite în corespondere cu legea, alte părți interesate, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, a fost adoptat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, care are drept scop asigurarea aplicării uniforme a prevederilor legii în cauză. Regulamentul stabilește procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor, altor autorități administrative centrale, serviciilor publice desconcentrate ale acestora, autorităților administrației publice locale, precum și de către persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice.

Regulamentul se aplică în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor de acte legislative, acte normative, acte administrative care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice etc.). Procedurile de consultare publică prevăzute în Regulament nu se extind asupra procesului de elaborare și adoptare de către Guvern și autoritățile publice a proiectelor de decizie ce conțin informații oficiale cu accesibilitate limitată, proiectelor de acte normative și administrative care au ca obiect modificarea actelor în vigoare sub aspect redacțional, fără a schimba conceptul sau impactul acestora, precum și proiectelor de acte administrative cu caracter individual, care nu au impact economic, de mediu și social.

Prin Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet nr. 668 din 19.06.2006, a fost aprobat Regulamentul cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet. Regulamentul are drept scop sporirea nivelului de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația oficială prin intermediul publicării pe paginile oficiale în rețeaua Internet a datelor privind activitatea Guvernului, ministerelor, altor autorități administrative centrale și autorităților administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea de revizuire a Constituției României 429/2003, Monitorul Oficial al României nr. 669 din 22 septembrie 2003.
2. Hotărârea Guvernului României nr. 775/2005 cu privire la Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.
3. Legea României nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, Monitorul Oficial al României nr. 611 din 14 decembrie 1999.
4. Legea României nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, Monitorul Oficial al României nr. 141 din 7 iulie 1997.
5. Legea României nr. 189/1998 privind finanțele publice locale, Monitorul Oficial al României nr. 404/22 octombrie 1998.
6. Legea României nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, Monitorul Oficial al României nr. 84 din 24 februarie 2000.
7. Legea României nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată cu modificări în aprilie 2010, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010.
8. Legea României nr. 215/2001 privind administrația publică locală, Monitorul Oficial al României nr. 204 din 23 aprilie 2001.
9. Legea României nr. 544 din 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, Monitorul Oficial al României nr. 663/23 octombrie 2001.
10. Legea României nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, Monitorul Oficial al României nr. 70 din 3 februarie 2003.
11. Legea României nr. 242 din 7 decembrie 2010 pentru completarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, Monitorul Oficial al României nr. 828 din 10 decembrie 2010.
12. Constituția Republicii Moldova (1994).
13. Legea Republicii Moldova privind întrunirile nr. 26 din 22.02.2008.
14. Codul electoral al Republicii Moldova nr. 1381-XIII din 21.11.1997.
15. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006.
16. Legea Republicii Moldova cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19.07.1994.
17. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.
18. Legea Republicii Moldova privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000.
19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-31/161 din 26.02.2010.
20. Legea Republicii Moldova privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2000.
21. Legea Republicii Moldova privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.
22. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare nr. 11 din 19.01.2010.
23. Audigier François, Proiectul „Educația pentru cetățenie într-o societate democratică”, http://www.civica-online.ro/resurse/educatia_pentru_cetatenie.pdf

MUNCA PRIN AGENT DE MUNCĂ TEMPORARĂ: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

Marin POSTU,
master în dreptul muncii,
conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Following the Moldova trends to integrate into the European space there should be taken in consideration some legal phenomena existing in the EU legislation which are going to become a reality in our case. One of these so-called recent legislative events on the European inner market, without a proper regulation national Moldova legislation, is the work through the temporary work agency – a complex employment relationship designed to ensure flexibility and security on labor market. The present paper put in evidence some aspects of this kind of work scheme, with special reference to Romanian labor legislation.

Odată cu tendințele R. Moldova de aderare la spațiul european, trebuie luate în considerație și unele fenomene juridice existente în legislația U.E. și care, prin asociere/aderare, urmează să devină o realitate și în cazul nostru. Unul dintre aceste așa-numite fenomene legislative recente aflate în plină desfășurare pe piața internă a Comunității Europene, dar care încă nu-și găsește reglementare în cadrul legislației muncii din R. Moldova, este și munca prin agent de muncă temporară (MAMT) – un raport de muncă complex, menit să asigure flexibilitatea și securitatea pe piața forței de muncă.

Constituind una dintre noile forme de organizare a muncii și diversitate de dispoziții contractuale pentru salariați și angajatori, MAMT este orientată spre acoperirea necesității de a stabili un cadru corespunzător pentru utilizarea muncii temporare în vederea contribuției în mod efectiv la crearea de locuri de muncă și la dezvoltarea unor forme de muncă flexibilă, dar și la armonizarea vieții profesionale a lucrătorului cu cea privată, potrivit principiilor comune convenite în cadrul Consiliului Europei privind flexisecuritatea în contextul oportunităților pe care le oferă globalizarea.

Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19.11.2008 privind munca prin agent de muncă temporară (în continuare – Directiva 2008/104/CE) [1] constituie actul de bază la nivel european care reglementează MAMT. Astfel, art. 1 al Directivei stabilește că acesta „se aplică lucrătorilor care au încheiat un contract de muncă sau se află într-un raport de muncă temporară și care sunt puși la dispoziția unor întreprinderi utilizatoare pentru a lucra temporar sub supravegherea și conducerea acestora”. Complexitatea acestui raport de muncă trebuie privit din perspectiva actorilor implicați, fiecare dintre aceștia având rolul și caracteristicile necesare, definite în cuprinsul art. 3 din Directivă corespunzător:

1. Lucrătorul (L.) este persoana care, în statul-membru al U.E., este protejată ca lucrător (salarat) în cadrul dreptului național;

2. Agentul de muncă temporară (A.M.T.) – orice persoană fizică sau juridică, ce, în conformitate cu legislația națională, încheie contracte de muncă sau raporturi de muncă cu lucrătorii temporari pentru a-i pune la dispoziția unor întreprinderi utilizatoare, pentru a lucra temporar sub supravegherea și conducerea acestora;

3. Lucrător temporar (L.T.) – persoana care a încheiat un contract de muncă sau se află într-un raport de muncă cu un A.M.T. în vederea punerii sale la dispoziția unei întreprinderi utilizatoare, pentru a lucra temporar sub supravegherea și conducerea acestora;

4. Întreprindere utilizatoare (Î.U.) – orice persoană fizică sau juridică pentru care și sub supravegherea și conducerea căreia muncește temporar un L.T.

5. Misiune de muncă temporară (M.M.T.) – perioada în care L.T. este pus la dispoziția Î.U. pentru a lucra temporar sub supravegherea și conducerea acestora.

Unul dintre aspectele relevante reglementate de Directivă este obligația A.M.T. de a presta anumite servicii în mod gratuit în favoarea lucrătorului temporar din Comunitatea Europeană. Astfel, potrivit art. 6 (3) din Directivă, „A.M.T. nu percepe nicio taxă de la L.T. în schimbul demersurilor în vederea recrutării acestora de către Î.U. sau pentru încheierea unui contract de muncă sau stabilirea unui raport de muncă cu o Î.U. după încheierea unei misiuni în cadrul întreprinderii respective”, formulare reluată identic la art. 102 din Codul Muncii Român. [2]

Aplicarea practică la nivel național a dispozițiilor Directivei 2008/104/C.E. este reglementată în legislația muncii din România, stat-membru al U.E. Respectiv, cetățenii R. Moldova care sunt și cetățeni ai statului Român pot beneficia din plin de avantajele legale pentru a se integra în sistemul M.A.M.T. și a lucra legal în țările-membre ale Comunității Europene.

Definiția M.A.M.T. oferită de art. 88 al Codului Muncii Român nu diferă esențial de cea dată în temeiul Directivei 2008/104/C.E. Or, actorii sociali implicați sunt aceiași. Trebuie de menționat însă că, în comparație cu definiția dată A.M.T. din conținutul Directivei, art. 88 (3) al Codului Muncii Român stabilește că: „A.M.T. este persoana juridică, autorizată de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, care încheie contracte de muncă cu salariații temporari, pentru a-i pune la dispoziția utilizatorului, pentru a lucra în perioada stabilită de contractul de punere la dispoziție sub supraveghere și conducerea acestuia. Condițiile de funcționare a A.M.T., precum și procedura de autorizare se stabilesc

prin hotărâre de Guvern". Referitor la condițiile obținerii autorizației de funcționare, menționăm că în temeiul art. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 125 din 21.12.2011, [3] solicitantii depun la agențiile teritoriale pentru prestații sociale o cerere însoțită de un set de documente, între care actul constitutiv al persoanei juridice în care să fie menționat obiectivul de activitate, cazierul fiscal, dovada constituirii garanției financiare în cuantum 25 salarii de bază minime brute pe țară, ceea ce constituie aproximativ 4000 euro, la zi.

Astfel, legiuitorul român confirmă complexitatea raportului de M.A.M.T., indicând expres că această formă de muncă prevede încheierea a două contracte distincte: 1) un contract individual de muncă între L.T. și A.M.T., pe de o parte, și 2) un contract de punere la dispoziție, semnat între A.M.T. și utilizator (Î.U.). De menționat că, potrivit mai multor cercetători, contractul de punere la dispoziție nu este un contract individual de muncă, ci un contract de prestări servicii, „prin care A.M.T. se obligă să furnizeze utilizatorului forța de muncă necesară pentru realizarea unei lucrări sau atingerea unui obiectiv”. [4, p. 180] Potrivit art. 91 (2) din Codul Muncii Român, „Contractul de punere la dispoziție trebuie să cuprindă:

- a) durata misiunii;
- b) caracteristicile specifice postului: calificarea necesară, locul executării misiunii și programul de lucru;
- c) condițiile concrete de muncă;
- d) echipamentele individuale de protecție și de muncă pe care salariatul temporar trebuie să le utilizeze;
- e) orice alte servicii și facilități în favoarea salariatului temporar;
- f) valoarea comisionului de care beneficiază A.M.T., precum și remunerația la care are dreptul salariatul;
- g) condițiile în care utilizatorul poate refuza un salariat temporar pus la dispoziție de un A.M.T.”

Trebuie să menționăm un aspect interesant din punct de vedere juridic că, pe toată durata misiunii, salariatul temporar beneficiază de salariul plătit de A.M.T., deși primul se află sub supravegherea și controlul utilizatorului (Î.U.), care se poate afla în altă regiune sau stat-membru al U.E. Astfel, cuantumul salariului se stabilește prin negociere directă cu A.M.T. și nu poate fi mai mic decât salariul minim brut pe țară garantat în plată. Totodată, A.M.T. este cel care reține și virează toate contribuțiile și impozitele datorate de L.T. către bugetul statului. În cazul în care în termen de 15 zile A.G.M. nu-și execută obligațiile salariale, acestea vor fi plătite de utilizator, în baza solicitării L.T. Respectiv, utilizatorul care a plătit sumele datorate se subrogă, pentru sumele plătite, în drepturile L.T. împotriva A.M.T. Legislația muncii română stabilește o serie de alte nuanțe privind M.A.M.T., inclusiv răspunderea juridică. Dat fiind însă că forma dată de organizare este o novație în plan european, este necesară examinarea modului de implementare și a efectelor din perspectiva unei perioade mai îndelungate, pentru a valorifica aspectele pozitive și negative și a trage concluziile necesare.

Totodată, menționăm că M.A.M.T. pare a avea oarecare similitudini cu „detașarea” reglementată de Codul Muncii al R. Moldova, precum și activitatea agențiilor private de plasare în câmpul muncii, activitate reglementată de Legea nr. 180 privind migrația de muncă, domenii care necesită o examinare aparte. Marea diferență constă însă în faptul că aceasta formă de organizare a muncii este aplicabilă doar în interiorul Uniunii Europene. Or, legislația muncii a R. Moldova ar putea deja crea un cadru adecvat prin care să implementeze standardele europene în plan național și să faciliteze integrarea cetățenilor pe piața muncii din U.E.

BIBLIOGRAFIE

1. Directiva 2008/104/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19.11.2008 privind munca prin agent de muncă temporată.
2. Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 72 din 05.02.2003, republicată în temeiul art. V din Legea nr. 40/2011 pentru modificarea și completarea Legii 53/2003 - Codul Muncii, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 225 din 31.03.2011.
3. Hotărârea Guvernului României nr. 125 din 21.12.2011 privind condițiile de funcționare și procedura de autorizare a agentului de muncă temporară, publicată Monitorul Oficial al României nr. 5 din 4.01.2012.
4. Tofan Mihaela, Petrișor Mihai-Bogdan. Dreptul muncii. Curs universitar, București: Editura Hamangiu, 2013, 206 p.

MIGRANTUL CA SUBIECT AL RAPORTURILOR DE MUNCĂ

Andrei FURCULIȚĂ,
doctorand,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Migration, including labor, is a complex and continuously. Tend to have a better paid job and living a more favorable condition for most people able to carry out work in countries with less developed economies to seek employment in developed economies where labor costs several times the same more compared to the home. Although the circumstances in the country of destination are usually bad at least in the first period, migrants accept to work for some time, so to be able to recover money for transportations round trip economy and even make some small investments.

Migrația, inclusiv cea de muncă, este un fenomen complex și continuu. Tendința de a avea o muncă mai bine plătită și condiții mai prielnice de viață condiționează majoritatea persoanelor capabile să efectueze o muncă din țările cu economii mai puțin dezvoltate să caute un loc de muncă în țările cu economii dezvoltate, acolo unde aceeași muncă costă de câteva ori mai mult în comparație cu cea de acasă. Deși circumstanțele din țara de destinație sunt, de regulă, nefavorabile, cel puțin, în prima perioadă, migranții acceptă să muncească pentru o anumită perioadă, astfel încât să-și poată recupera banii pentru transportul tur-retur, să facă oarecare economii și chiar mici investiții. În studiul de față ne propunem să examinăm cadrul legal al R. Moldova care reglementează drepturile și obligațiile migrantului în circumstanțele în care acesta intră sau urmează să intre într-un raport de muncă.

De menționat că migrantul nu este întotdeauna un „lucrător migrant”, în schimb „lucrătorul migrant” este întotdeauna un migrant. Astfel, între cele două entități există un raport de parte-întreg, în care conceptul de „migrant” îl include pe cel de „lucrător migrant”. În cazul nostru, urmează să examinăm ambele concepte, pentru a face delimitările necesare, în baza prevederilor legale.

Legiuitorul moldovean nu oferă o definiție a termenului de „migrant”, însă putem deduce caracteristicile acestuia prin analogia la conceptul de „străin”. Or, migrantul este întotdeauna un străin sau un apatrid pentru țara de destinație în care se află. În conformitate cu art. 2(1) din *Legea nr. 274 privind integrarea străinilor în Republica Moldova* din 27.12.2001, legiuitorul delimitează 7 categorii de străini, dintre cei care intră sub incidența respectivei legi:

- a) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei;
- b) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie în scop de muncă;
- c) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru studii;
- d) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru activități umanitare sau religioase;
- e) străinii titulari ai dreptului de ședere permanentă;
- f) persoanele cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid în R. Moldova;
- g) străinii care au obținut una din următoarele forme de protecție în Republica Moldova: statut de refugiat, protecție umanitară, azil politic. [1]

De asemenea, deși nu intră sub incidența legii menționate, legiuitorul mai specifică alte 4 categorii de străini:

- a) străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru tratament medical de lungă durată, balneosanatoriu, de recuperare sau pentru alte activități ce nu presupun acordarea dreptului de ședere permanentă în R. Moldova;
- b) străinii care beneficiază de protecție temporară;
- c) persoanele care, potrivit legii, au dreptul de dobândire sau redobândire a cetățeniei R. Moldova;
- d) alte categorii de persoane, pentru care este stabilit un regim juridic aparte conform legislației naționale sau reglementărilor internaționale.

Observăm că printre categoriile de străini identificate, legiuitorul îi enumeră și pe „străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie în scop de muncă”. Această categorie ce indică expres scopul aflării străinului pe teritoriul țării de destinație și anume cel „de a munci” are un conținut juridic în cea mai mare parte identic cu cel al termenului „lucrător migrant”. Nu este exclus faptul că și alte categorii de străini să poată fi încadrate în conținutul semantic al noțiunii de „lucrător migrant”, odată ce străinii beneficiază de aceleași drepturi și obligații ca și cetățenii R. Moldova, cu excepțiile stabilite de lege, potrivit garanțiilor stabilite de art. 19 (1) coroborat cu art. 43 din Constituția Republicii Moldova.

În comparație cu noțiunea de „migrant”, legiuitorul moldovean definește conceptul de „lucrător migrant” în mai multe acte legislative, având aproximativ același conținut. Astfel, *Legea nr. 1518 din 06.12.2002 cu privire la migrație (abrogată)*, definea „lucrătorul migrant” din perspectiva celor două direcții migraționiste: imigrare și emigrare. Astfel, prin noțiunea de *lucrător imigrant* se înțelegea „cetățeanul străin sau apatrid care, în conformitate cu prezenta lege, are dreptul de a desfășura activitate de muncă pe teritoriul R. Moldova”, în timp ce *lucrătorul emigrant* desemna „cetățeanul R. Moldova care locuiește permanent în țară și care se deplasează din proprie dorință în altă țară cu scopul de a desfășura activitate de muncă în condiții legale”. [2] Aserțiunea legiuitorului privind determinarea scopului emigrantului de a „desfășura activitate de muncă în condițiile legale [ale statului-gazdă]” pare a fi naivă și fără posibilitate reală de fi supusă oricărui control din partea autorităților naționale. De aceea era iminentă redactarea unei noi legi care să dea o interpretare mai largă și mai adecvată termenului dat.

Viziunea legiuitorului asupra definirii noțiunii de „lucrător migrant” se modernizează odată cu adoptarea *Legii nr. 180 din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă*. În sensul legii date, *lucrătorul imigrant* este „**străinul autorizat** să desfășoare o activitate provizorie de muncă pe teritoriul R. Moldova”, în timp ce *lucrătorul emigrant* este „cetățeanul R. Moldova, cu domiciliul permanent pe teritoriul acesteia, care **s-a deplasat în mod voluntar** în altă țară cu **scopul de a desfășura o activitate provizorie de muncă**”. [3] În context, trebuie menționat că, potrivit art. 3 din *Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în R. Moldova*, prin entitatea juridică de „străin” se va înțelege „persoana care nu deține cetățenia R. Moldova sau care este apatrid”. [4] Vom sublinia că entitatea juridică „străin titular al dreptului de ședere provizorie în scop de muncă” (*Legea nr. 274/2001*) desemnează același sens juridic ca și „străin autorizat să desfășoare o activitate provizorie de muncă pe teritoriul R. Moldova” (*Legea nr. 200/2010*) sau, mai simplu, noțiunea legală de „lucrător (i)migrant”.

Ținând cont de realitățile pieței de muncă, considerăm necesar de a delimita între (A) raportul de muncă al unui migrant/străin neautorizat și (B) autorizat. În cazul A, vom asista la un raport de muncă ilegal, care poate genera diferite forme interzise de sclavie, limitare a drepturilor sociale, demoralizare etc.

Cazul B impune, în schimb, câteva reguli aplicabile cetățenilor străini care doresc să desfășoare activități de muncă în R. Moldova, acestea fiind reglementate de art. 4-5 din *Legea nr. 200/2010*, între care amintim:

a) mai întâi, în R. Moldova imigrarea în scop de muncă a străinilor se efectuează în funcție de necesitățile economiei naționale în forță de muncă calificată, ceea ce presupune stabilirea oficială, la nivel de Guvern, a unei cote de imigrare în scop de muncă, precum și alte condiții;

b) străinii aflați pe teritoriul R. Moldova vor căpăta dreptul de a desfășura activități de muncă doar după ce vor intra în posesia unui **permis de ședere provizorie în scop de muncă**. Or, dreptul la muncă se acordă străinului printr-o decizie a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (A.N.O.F.M.), în baza căreia se acordă dreptul de ședere provizorie în scop de muncă de către autoritatea competentă pentru străini în persoana Biroului Migrație și Azil (B.M.A.), subdiviziune a Ministerului Afacerilor Interne. Dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă pot fi prelungite, dacă au fost respectate condițiile inițiale de acordare.

c) străinii sosiți la muncă în baza contractelor individuale de muncă pot fi angajați **doar la un singur angajator** și pot ocupa exclusiv locurile de muncă vacante; totodată, dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă nu se acordă minorilor, imigranților înmatriculați în instituțiile de învățământ din R. Moldova pentru perioada de studii. Totuși, conform ultimelor modificări legislative, începând cu luna decembrie 2012, străinii cu drept de ședere provizorie pentru studii pot desfășura activități de muncă pe teritoriul R. Moldova, în conformitate cu legislația muncii, pentru o perioadă ce nu va depăși 10 ore pe săptămână sau echivalentul în zile într-un an;

d) pentru examinarea cererii privind acordarea/prelungirea dreptului la muncă, străinii vor achita taxa de stat în mărimea prevăzută de *Legea taxei de stat nr. 1216-XII din 3 decembrie 1992*.

e) dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă încetează în momentul adoptării deciziei privind revocarea dreptului la muncă și, respectiv, a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă sau al expirării valabilității ori anulării permisului de ședere provizorie în scop de muncă. Continuarea raportului de muncă în cazul dat capătă un caracter ilegal și se înscrie în ceea ce numeam mai sus – cazul A.

Evident că cel mai dificil aspect din întregul proces de punere în aplicare a raportului de muncă este procedura de acordare a permisului de ședere provizorie în scop de muncă. Potențialul lucrător migrant care intenționează să i se acorde un permis de ședere provizorie în scop de muncă, va trebui să depună la B.M.A. un set de documente, [5] din care să rezulte legalitatea intențiilor solicitantului și, în special, minimumul necesar de condiții de trai asigurate de angajator:

1. Cerere-tip.
2. Demersul întreprinderii/organizației/instituției angajatoare.
3. Originalul și copia pașaportului național al străinului, cu mențiunile corespunzătoare aplicate de organul de control al frontierei de stat (ce confirmă data și locul trecerii frontierei de stat), și copia de pe viza de lungă ședere (pentru străinii care intră pe bază de vize).
4. Avizul favorabil privind invitarea în scop de muncă a lucrătorului imigrant, eliberat de A.N.O.F.M.
5. Copiile documentelor de constituire a întreprinderii (extrasul recent din Registrul de Stat al persoanelor juridice, licența privind genul de activitate).
6. Copia contractului individual de muncă (cu excepția conducătorilor unităților economice).
7. Actele ce confirmă activitatea întreprinderii (copia raportului financiar pentru ultima perioadă de gestiune).
8. Copia actului de studii sau a documentului ce confirmă calificarea specialistului invitat la muncă, tradus în limba de stat și legalizată sau apostilată în condițiile legislației în vigoare (cu excepția conducătorilor unităților economice).
9. Dovada spațiului de locuit (declarația autenticată notarial a proprietarului, copia contractului de vânzare-cumpărare a locuinței).
10. Cazier judiciar din țara de origine legalizat/apostilat (în modul stabilit), tradus în limba de stat și autenticat notarial sau consular.
11. Grupa sanguină.
12. Copia asigurării medicale pentru, cel puțin, 3 luni.
13. Dovada mijloacelor de întreținere în cuantumul corespunzător categoriei dreptului de ședere solicitat.
14. 2 fotografii.

Nerespectarea cerințelor indicate, neautenticitatea documentelor prezentate, încălcarea termenelor de depunere, alte condiții pot cauza refuzul în acordarea sau prelungirea dreptului la muncă pentru un nou termen. Totodată, o condiție de refuz în acordarea permisului stabilită de art. 11, lit. e) din Legea 180/2008 este și stabilirea faptului că persoana juridică din Republica Moldova a fost lichidată sau este în proces de insolabilitate.

Din moment ce lucrătorul migrant intră în posesia permisului de ședere provizorie în scop de muncă, putem considera că exercitarea drepturilor și obligațiilor de muncă stabilite în contractul individual de muncă au demarat *de facto*. În sensul dat, raportul de muncă al lucrătorului migrant sunt reglementate de prevederile Codului Muncii, în temeiul art. 3, lit. b), care stipulează că: „Dispozițiile prezentului cod se aplică [...] salariaților cetățeni străini sau apatrizi, încadrați în baza unui contract individual de muncă, care prestează muncă pentru un angajator care își desfășoară activitatea în Republica Moldova”. [6] Prin urmare, lucrătorul imigrant pe teritoriul R. Moldova, din moment ce respectă condițiile de ședere legală provizorie, beneficiază de aceleași drepturi și obligații ca și cetățenii R. Moldova.

Contrar prevederilor date, în situațiile prevăzute de art. 12 (1) din Legea 180/2008, și anume: contractul individual de muncă a fost reziliat din motive justificabile, în conformitate cu Codul Muncii, în urma verificărilor efectuate și/sau a sesizărilor primite de la autoritățile competente, s-a constatat că titularul nu mai îndeplinește condițiile în baza cărora i s-a acordat/prelungit dreptul la muncă sau la solicitarea titularului, dreptul la muncă poate fi revocat.

În cazul revocării dreptului la muncă, lucrătorul migrant poate pierde garanțiile legale avute anterior, iar aflarea pe

teritoriul Republica Moldova să devină ilegală. În acest caz, autoritatea competentă pentru străini va dispune măsura returnării străinului de pe teritoriul R. Moldova și va aplica interdicția intrării în Republica Moldova pentru o perioadă determinată, conform art. 51 din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor.

În concluzie, menționăm că migrantul, în general, și „lucrătorul migrant”, în particular, cel care este adeseori privit cu ochi nu prea buni în țara de destinație, inclusiv din considerentele că este un străin, nu intră întotdeauna sub imperativul ilegalității. Deși cea mai mare parte rămân în afara cadrului legal, fiind victimele diferitelor forme de discriminare și sclavie, o parte dintre migranți intră în raporturi de muncă cu respectarea legislației muncii în vigoare. Or, lucrătorul migrant legal poate deveni un concurent economic serios al cetățeanului, având aceleași drepturi și obligații de muncă, garantate de Constituție.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al R. Moldova nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. Legea nr. 1518 din 06.12.2002 cu privire la migrație (abrogată), Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 15.01.2003.
3. Legea nr. 180 din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164 din 29.08.2008, în vigoare din 01.01.2009.
4. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179-181 din 24.09.2010, în vigoare din 24.12.2010.
5. Legea nr. 274 din 27.12.2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48 din 13.03.2012, în vigoare din 01.07.2012.
6. www.bma.gov.md

PRENUMELE – MIJLOC DE IDENTIFICARE A PERSOANEI FIZICE

Ludmila ȚARANU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

A given name, in Western contexts often referred to as a first name, is a personal name that specifies and differentiates between members of a group of individuals, especially in a family, all of whose members usually share the same family name (surname). A given name is purposefully given, usually by a child's parents at or near birth, in contrast to an inherited one such as a family name. A given name is sometimes legally changed through a name change. Given names are often used in a familiar and friendly manner in informal situations. In more formal situations the surname is used instead, unless it is necessary to distinguish between people with the same surname. The idiom „on a first-name basis” (or „on first-name terms”) alludes to the familiarity of addressing another by a given name. The western style of having both a family name (surname) and a given name is far from universal.

Persoana fizică este definită în societate de anumite atribute care o diferențiază și-i conferă un anumit statut civil. Conceptul de statut civil este sinonim, de altfel, cu cel de stare civilă și cuprinde un ansamblu de elemente prin care se individualizează o anumită persoană ca titulară de drepturi și obligații, și prin care i se stabilește poziția sa juridică din familia din care face parte.

Există încă de multă vreme „semne juridice” care servesc pentru a deosebi pe fiecare om de semenii săi. Acestea sunt: *numele* (*lato sensu*) care îl denumește pe individ, *domiciliul* și *reședința* care îl situează în spațiu (apartenența la un anumit loc) și *starea civilă* care înregistrează existența și starea sa familială (într-o oarecare măsură, arborele genealogic).

Prenumele este o parte a noțiunii de „nume” în sens larg și constă dintr-un cuvânt sau grup de cuvinte, care individualizează persoana fizică în familie și împreună cu numele de familie, în societate. [1]

Prenumele este numit adeseori în mod impropriu „nume de botez”, ceea ce este inexact, pentru că și persoanele care nu sunt botezate au un prenume. [2]

Așadar, dacă în individualizarea persoanei numele de familie reprezintă apartenența familială, prenumele deosebește individual membrii familiei.

Persoana fizică are asupra prenumelui un drept subiectiv care are același conținut ca și dreptul subiectiv asupra numelui de familie. Rolul prenumelui se exprimă în funcția acestuia de a individualiza persoana în familie și societate. Împreună cu numele de familie al unei persoane, prenumele alcătuiește o unitate. Prenumele are aceleași caractere juridice ca și numele de familie, respectiv: opozabilitate erga omnes, inalienabilitate, imprescriptibilitate, personalitate și universalitate.

Dreptul la prenume este un drept personal nepatrimonial, constituind, în același timp, și o obligație, deoarece fiecare persoană este obligată să aibă și să poarte un prenume.

Orice copil trebuie să primească la naștere un prenume. Un singur prenume este de ajuns, dar în prezent pluralitatea este mai uzuală. Legea limitează numărul cuvintelor care pot forma prenumele astfel, art. 55 din Codul familiei prevede: „Copilul va purta un prenume simplu sau unul compus din două prenume, potrivit voinței ambilor părinți”. În principiu, sub acest aspect, părinții nu au o libertate deplină. [3]

În ipoteza rar întâlnită în care părinții nu sunt de acord ori când ei se abțin să stabilească prenumele, competența de a soluționa acest diferend revine autorităților administrative de la locul nașterii copilului. Potrivit art. 24 din Legea nr. 100 din 26.04.2001, organul de stare civilă poate refuza înscrierea unor prenume care sunt formate din cuvinte indecente ori ridicole. Dacă părinții nu au un nume de familie comun sau există o neconcordanță între numele mamei înscris în certificatul medical constatator al nașterii și cel din declarația verbală a declarantului, întocmirea actului de naștere se face pe baza declarației scrise și semnate de ambii părinți, din care să rezulte numele de familie și prenumele copilului. În caz de neînțelegere între părinți, decizia o va lua organul de stare civilă, ținând cont de avizul scris al autorității tutelare. [4]

Modificarea stării civile a unei persoane fizice nu produce efecte asupra prenumelui. Adică, în cazul schimbării stării civile a unei persoane, prenumele său nu se modifică.

În literatura juridică de specialitate se discută posibilitatea atribuirii aceluiași prenume membrilor aceleiași familii, ajungându-se la concluzia că, deși nu există o asemenea îngrădire, o asemenea practică nu este recomandabilă.

Împărtășim aceeași opinie, considerând că, în cazul în care părinții ar atribui copiilor lor de același sex același prenume, nu s-ar mai realiza individualizarea acestora, nici în cadrul familiei și nici în cadrul societății.

De asemenea, în practica înregistrării actelor de stare civilă se utilizează pentru identificarea persoanelor și prenumele tatălui. Această practică a fost impusă de necesitatea individualizării unor persoane aparținând unor familii deosebite, care au același nume de familie și același prenume.

Cu toate acestea, legiuitorul va trebui să găsească un mijloc de individualizare, în ipoteza în care există persoane cu nume, prenume și prenumele tatălui identice. Considerăm că în prezent problema își găsește rezolvare prin existența unui nou mijloc de individualizare a persoanelor fizice - codul fiscal.

Deși prenumele prezintă aceleași caractere juridice ca și numele de familie (este un drept absolut, inalienabil, imprescriptibil și personal), totuși prenumele izolat (neînsoțit de numele de familie) are o valoare juridică inferioară. Aceasta deoarece prenumele, neindividualizând persoana cu precizie, rămâne de multe ori fără consecințe juridice, bunăoară, nu poate constitui o semnătură valabilă.

Dar asociat cu numele, prenumele își produce toate efectele. Prenumele este un drept și o obligație a persoanei fizice. Oricine are dreptul să folosească pe prenumele înscris în actul său de naștere și, de asemenea, are dreptul de a împiedica ca un omonim să i-l împrumute pe nedrept pentru a crea confuzie. Pe de altă parte, persoana are obligația de a folosi prenumele său atribuit legal. Cu atât mai mult, există o atare obligație în cazul în care numai prin folosirea numelui său de familie s-ar crea o similitudine prejudiciabilă pentru un terț.

Deschiderea granițelor, internetul de care beneficiază toți tinerii din ziua de azi și televiziunea au schimbat profund concepția și gândirea părinților cu privire la prenumele pe care îl dau copiilor. Multe cupluri nu-și dau seama, când aleg prenumele copilului, de importanța acestuia, fiind foarte subiectivi, neglijând faptul că acest prenume va fi purtat de copil pe tot parcursul vieții, marcându-i existența. Atunci când vine vorba despre alegerea prenumelui pentru copil, părinții se împart în două categorii, și anume: categoria celor religioși, care doresc neapărat ca și copilul lor să aibă un prenume de sfânt, pentru ca acesta să fie apărut de rele, situație în care copilul se va numi cu siguranță Ioan, Ștefan, Maria etc. și a doua categorie - aceea a părinților moderni care agreează prenumele străine, în fața celor românești, situație în care, sigur, copilului îi pun prenumele Patrick în loc de Patriciu, John în loc de Ion, Katherine în loc de Ecaterina etc. Nu trebuie să uităm un lucru foarte important și anume că prenumele are o funcție particularizatoare, e o pecete a persoanei umane care o descoperă în vocația ei unică și de neînlocuit.

Intimitatea și apropierea sufletească față de un om o manifestăm atunci când îi rostim prenumele de botez, mai ales în formă diminutivă. Astăzi avem impresia că suntem liberi să dăm copiilor noștri orice prenume dorim, numai că alegerea noastră va fi limitată de un număr mare de criterii, unele implicite, de care nu suntem întotdeauna conștienți, cum ar fi apartenența la o etnie, la un cult religios, atașamentul față de anumite regiuni geografice etc. În toate țările lumii, prenumele are o rezonanță culturală și socială, reflectând foarte multe date despre persoana care îl poartă. Factorii care determină atribuirea prenumelui unui copil sunt: factorul religios, tradiția familială și locală, factorii social-politici, culturali, estetici, dorința de unicitate și moda. În funcție de aceștia se modifică și raportul dintre prenumele de botez calendaristice și cele laice. Acesta este favorabil prenumelor calendaristice în ceea ce privește frecvența și variantele antroponimice, iar în ce privește numărul este favorabil celor laice, deși unele dintre acestea au fost trecute în calendar, dar nu sunt încă resimțite ca fiind calendaristice (Victor, Victoria), iar altele sunt considerate calendaristice, dar sunt variante antroponimice ce și-au căpătat statut de prenume de botez.

Primele prenume de persoane erau cuvinte comune ale limbii, aveau o semnificație deosebită, distingeau persoana și aduceau o informație despre ea. Este foarte important cum te simți cu prenumele pe care îl ai, cine simți că ești datorită prenumelui, deoarece până la urmă vei deveni persoana care crezi că ești. Trecând peste toate complexele pe care le poate cauza numele și prenumele pe care persoana le are, este poate mai important din punctul de vedere al experiențelor de zi cu zi, felul cum i se spune, de obicei, sau cum se recomandă, decât prenumele care i s-a dat la naștere. Unul sau două prenume, plus numele de familie, constituie, de regulă, o identificare unică.

Numele face referire la predecesorii noștri, despre arborele nostru genealogic: pentru unii motiv de mândrie, pentru alții - o cruce. În unele țări este foarte lung (Spania), în timp ce în alte țări este foarte scurt (în Indonezia), existând și excepții (de exemplu, China, unde cu secole în urmă părți din nume se schimbau periodic). Este o mare responsabilitate a da un prenume copilului și tocmai de aceea merită reflectat asupra problemei înaintea luării unei decizii. Pentru creștini, cu atât mai mult, prenumele are o importanță deosebită. [5] Factorii care determină atribuirea prenumelui unui copil sunt: factorul religios, tradiția familială și locală, factorii social-politici, culturali, estetici, dorința de unicitate și moda. În funcție de aceștia, se modifică și raportul dintre prenumele de botez calendaristice și cele laice. Prenumele este dat unei persoane în funcție de numeroși factori ce se schimbă în timp.

La nivel sincron, se manifestă unele tendințe ale sistemului antroponimic:

- evitarea antroponimelor românești tradiționale, în special în mediul urban, și înlocuirea lor cu forme diminutive și hipocoristice (de afecțiune);
- interesul pentru numele străine;
- înmulțirea cuvintelor care alcătuiesc numele individual este o manifestare a îndepărtării de ceea ce tradiția impune în onomastica românească, și anume prenumele format dintr-un singur cuvânt.

Influența modei asupra prenumelor de persoană este datorată unor factori extralingvistici. [6] Cele mai clare și mai convingătoare dovezi de scurtare a prenumelor ni le furnizează prenumele calendaristice, a căror etimologie este indiscutabilă: „Hipocoristice ca Mișa, Sașa (de la Mihai, Alexandru) s-au produs, evident, prin scurtarea prenumelor originale”. [7]

Făcând parte din categoria drepturilor personale nepatrimoniale, prenumele îmbrățișează toate caracterele specifice acestor drepturi. Astfel, datorită funcției sale sociale și juridice de a servi la identificarea persoanei fizice în familie și în societate, prenumele este un drept personal nepatrimonial ce aparține tuturor persoanelor fizice. Sub acest aspect, fiecare persoană fizică are nu numai dreptul la prenume, dar este și obligată de a purta un prenume în vederea individualizării sale în familie și societate. [8]

BIBLIOGRAFIE

1. Lupan E., Popescu D.A., Drept civil. Persoana fizică, Ed. Lumina Lex, București, 1993.
2. Hamangiu C., Rosetti-Bălănescu I., Băicoianu Al., Tratat de drept civil român, Vol. I, Ed. ALL, București, 1998.
3. Codul familiei nr. 1316 din 26.10.2000, Monitorul Oficial nr. 47-48 din 26.04.2001.
4. dr. Paraschiv Pețu, Ionel Torja, În constelația numelui, Ed. Detectiv, 2011.
5. Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă, Monitorul Oficial nr. 97-99, din 17.08.2001.
6. T. Petrache, Dicționar Enciclopedic al Numelor de Botez, Ed. Anastasia, București, 1998.
7. Al. Graur, Nume de persoane, Ed. Științifică, București, 1965.
8. D. Lupulescu, Ana Maria Lupulescu, Identificarea persoanei fizice, Ed. Lumina Lex, București, 2002.

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ PENTRU ÎNGRĂDIREA LIBERTĂȚII DE ASOCIERE

Lucian-Mihail ARNĂUTU,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova,
lector universitar, Universitatea „Petre Andrei” din Iași

SUMMARY

The right of employees to freedom of association in trade unions, including the formation of trade unions and joining them to defend their rights, has a correspondent in the obligation provided for the employer or employers' organization not to limit the freedom of association. Nevertheless, it supposes the right to ensure, through effective and reasonable actions, the proper conditions for the unions activities.

Acts likely to restrict freedom of association and trade union movement can consist in more subtle forms of expression, designed to annihilate at an early stage the appearance of an organized and responsible structure, able to effectively support the rights of its members.

Therefore, for violation of trade union legislation, or in order to prevent the impeding of the labour law enforcement guarantees established for trade union activity, those in charge of public authorities, employers and unions legally respond in accordance with the legal provisions.

Printre principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă și a altor raporturi legate nemijlocit de acestea, art. 5 din Codul muncii amintește, la lit. h), și asigurarea dreptului salariaților și angajatorilor la asociere pentru apărarea drepturilor și intereselor lor, inclusiv a dreptului salariaților de a se asocia în sindicate și de a fi membri de sindicat și a dreptului angajatorilor de a se asocia în patronate și de a fi membri ai patronatului.

Dreptul la asociere este unul constituțional, legea fundamentală statuând la art. 42 dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor colective, profesionale, economice și sociale.

Acesta este un drept firesc, o cerință esențială a parteneriatului social, în absența căreia dialogul părților implicate ar deveni prea dificil, dacă nu imposibil.

În acest sens, legiuitorul subsumează noțiunii de „muncă forțată” și cerința angajatorului exprimată față de salariat de a-și îndeplini obligațiile de muncă în lipsa unor sisteme de protecție colectivă sau individuală, prin prevederile alin. 4, lit. b) al art. 7 din Codul muncii.

Dreptului salariatului la libera asociere în sindicate, inclusiv la constituirea de organizații sindicale și aderarea la acestea pentru apărarea drepturilor sale de muncă, a libertăților și intereselor sale legitime îi corespunde obligația angajatorului sau a organizației patronale de a nu îngreuna libertatea de asociere și chiar de a asigura, prin măsuri efective și rezonabile, condițiile derulării vieții sindicale.

Aceste măsuri pot viza atât modalitățile materiale de susținere a mișcării sindicale, prin obligația de a asigura, de exemplu, încăperi și dotări tehnice necesare, dar și procese volitionale exprimate prin purtarea concretă de negocieri colective, de consultări reciproce, prin furnizarea de informații complete și veridice necesare pentru realizarea dialogului social, și prin cointeressarea proactivă în atingerea și menținerea climatului de pace socială.

Faptele de natură a îngreuna libertatea de asociere și mișcarea sindicală pot viza însă forme mult mai subtile de exprimare, menite a anihila încă din fază incipientă conturarea unei structuri organizate, responsabile, capabile de a susține efectiv drepturile membrilor săi.

Ca entitate juridică, potrivit legislației muncii, sindicatele, în activitatea lor, sunt independente față de autoritățile publice de toate nivelurile, față de partidele politice, de asociațiile obștești, față de patroni și asociațiile acestora, nu sunt supuse controlului lor și nu li se subordonează. Legea sindicatelor¹ nr. 1129 din 07.07.2000 interzice orice amestec de natură să limiteze drepturile sindicatelor în activitatea de parteneriat social sau să împiedice realizarea acestora, conform art. 5 din Lege, intitulat generic, „Independența sindicatelor”.

Procedura de înființare și înregistrare legală a sindicatelor asigură dobândirea personalității juridice organizației astfel constituite, dar simpla sa existență concretă nu asigură și îndeplinirea scopului pentru care a fost creată de către membri.

Participarea activă a organizației sindicale la activitatea de dialog social presupune și coparticiparea echitabilă a celorlalți participanți fie el angajator sau organizație patronală.

Art. 6 din Legea sindicatelor vine să interzică și orice act de discriminare după principiul apartenenței la sindicat. Astfel, apartenența la sindicat nu implică niciun fel de restricții ale drepturilor și libertăților omului garantate de Constituție și de alte legi, de actele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Textul legal amintit interzice orice condiționare a angajării la lucru, a avansării în serviciu, precum și concedierea unei persoane de apartenența la un anumit sindicat, de înscrierea în sau ieșirea dintr-un sindicat.

Pe de altă parte, conform art. 91, lit. e) din *Codul muncii al Republicii Moldova*, angajatorul nu este în drept să obțină și să prelucreză date privind apartenența salariatului la sindicate, asociații obștești și religioase, partide și alte organizații social-politice, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Mai mult, se interzice influențarea asupra persoanelor prin amenințare sau mituire, prin promisiuni, oricât de avantajoase ar fi (de a îmbunătăți condițiile de muncă, de serviciu, de studii etc.), în scopul de a le obliga să renunțe la înscrierea în sindicat, să iasă dintr-un sindicat și să se înscrie în alt sindicat, să dizolve de sine stătător sindicatul sau prin alte acțiuni ilegale.

În aceste condiții, sindicatele beneficiază de protecție constituțională, inclusiv judiciară, împotriva acțiunilor discriminatorii, care urmăresc limitarea libertății la asociere în sindicate și activității lor, desfășurate conform statutului.

Respectarea drepturilor sindicatelor este garantată de către stat și trebuie asigurată de către autoritățile publice, la nevoie, chiar și prin constrângere, prin atragerea formei de răspundere specifică și chiar prin aplicarea de sancțiuni corelative. Astfel, Inspekția muncii are atribuții concrete în privința controlului respectării cerințelor legale în materie și are și prerogative de constatare și sancționare a faptelor contravenționale.

Astfel, pentru încălcarea legislației sindicale sau pentru aplicarea legislației în măsură să împiedice realizarea garanțiilor stabilite în activitatea sindicatelor, persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice, patronatului și sindicatelor răspund în conformitate cu dispozițiile legale, conform art. 37 din Legea sindicatelor. Persoanele culpabile poartă răspundere disciplinară, materială, administrativă, penală, în conformitate cu legislația.

Pe de altă parte, chiar și structurile organizaționale sindicale, chiar cele la nivel superior, au dreptul legal de a vizita unitățile și subdiviziunile lor în scopul constatării respectării principiilor legale mai sus menționate și, în măsura în care se reține încălcarea lor, au obligația de a sesiza organele jurisdicționale competente.

Plângerile cu privire la încălcările prevederilor legislației sindicale sau ale statutelor sindicatelor se examinează de instanțele judecătorești. Plângerile se înaintează de către organele sindicale respective și de alte organe de supraveghere și control asupra respectării legislației muncii.

Odată existentă o organizație sindicală, pentru a-și putea îndeplini efectiv menirea socială, este necesar însă aportul activ și al celorlalți parteneri sociali.

Printre principiile de bază ale funcționării parteneriatului social se numără și cointeressarea activă a părților pentru participarea la raporturile colective contractuale, încrederea mutuală între părți, evaluarea posibilităților reale de îndeplinire a angajamentelor asumate, dar și renunțarea la acțiuni unilaterale care încalcă înțelegerile colective și formarea reciprocă a părților despre schimbările de situație, adoptarea de decizii și întreprinderea de acțiuni în limitele

regulilor și procedurilor coordonate de părți, executarea obligatorie a contractelor colective de muncă, a convențiilor colective și a altor înțelegeri, controlul asupra îndeplinirii contractelor colective de muncă și a convențiilor colective și, evident, răspunderea părților pentru nerespectarea angajamentelor asumate.

Vom lua pe fiecare dintre aceste deziderate legale și le vom analiza.

După cum am precizat, angajatorul este obligat să creeze condiții pentru activitatea reprezentanților salariaților în corespundere cu prevederile Codului muncii, ale Legii sindicatelor și ale altor acte normative, ale convențiilor colective și ale contractului colectiv de muncă aplicabil, obligație impusă cu titlu de principiu prin art. 22 din Codul muncii.

Potrivit art. 35 din Legea sindicatelor, dar și în acord cu art. 390 din Codul muncii, patronul (administrația) are obligația să acorde gratuit sindicatului respectiv încăperi cu tot inventarul, cu încălzire, iluminare, cu servicii de dereticare și pază necesare activității acestuia.

Potrivit dispozițiilor contractului colectiv de muncă negociat, obligația poate viza și punerea la dispoziție a mijloacelor de transport și de telecomunicații pentru îndeplinirea obligațiilor obștești.

Clădirile, încăperile, amenajările și alte obiecte de menire social-culturală, bazele de odihnă, taberele de întremare pentru copii și adolescenți, aflate la balanța unităților sau arendate de ele, se pun gratuit la dispoziția sindicatelor pentru organizarea odihnei, desfășurarea activității cultural-educative, de cultură fizică și întremare a membrilor colectivului și familiilor lor conform contractului colectiv de muncă.

De asemenea, potrivit art. 359, alin. 6 din *Codul muncii*, angajatorul este obligat să creeze condiții normale de lucru comisiei de conciliere.

Întreținerea gospodărească a acestora, inclusiv reparația, încălzirea, iluminarea, serviciile de dereticare și pază, dotarea clădirilor, încăperilor, amenajărilor și a celorlalte obiecte, se fac din contul patronului și din alte surse prevăzute de legislație. În acest sens, conform alin. 5 al art. 35, patronul (administrația), de comun acord cu sindicatele, prevăd în planul de afaceri sau în devizul de cheltuieli mijloace în mărime de, cel mult, 0,15% din fondul de salarii pentru utilizarea lor, în scopurile stabilite în contractul colectiv de muncă.

Pe de altă parte, persoanele care participă la negocierile colective, la elaborarea proiectului contractului colectiv de muncă sau al convenției colective se eliberează de la munca de bază, cu menținerea salariului mediu pe termenul stabilit prin acordul părților, de cel mult 3 luni. Toate cheltuielile legate de participarea la negocierile colective se compensează în modul stabilit de legislația în vigoare, de contractul colectiv de muncă sau de convenția colectivă. Munca experților, specialiștilor și mediatorilor este retribuită de partea care invită, dacă contractul colectiv de muncă sau convenția colectivă nu prevede altfel.

Alin. 3 al art. 390 din Codul muncii impune ca angajatorul să efectueze fără plată, în modul stabilit de contractul colectiv de muncă și/sau de convențiile colective, colectarea cotizațiilor de membru al sindicatului și să le transfere lunar pe contul de decontare al organului sindical respectiv.

Angajatorul nu are dreptul să rețină transferarea mijloacelor indicate sau să le utilizeze în alte scopuri, sub aplicarea de sancțiuni penale.

Pe de altă parte, retribuirea muncii conducătorului organului sindical al cărui contract individual de muncă a fost suspendat în legătură cu alegerea în funcția electivă se efectuează din contul mijloacelor unității, mărirea salariului acestuia stabilindu-se prin negocieri și indicându-se în contractul colectiv de muncă și/sau în convenția colectivă.

O altă modalitate de implicare activă a angajatorului constă în colectarea, fără plată, a cotizațiilor de membru al sindicatului și transferarea lor lunară pe contul de decontare al organului sindical respectiv, în condițiile și în modul stabilit de contractul colectiv de muncă și/sau de convențiile colective.

Această enumerare nu este exhaustivă. Alte măsuri pentru asigurarea activității sindicatelor pot fi reglementate în contractul colectiv de muncă și nu trebuie să diminueze eficiența funcționării unității.

În altă ordine de idei, accesul corect și exercitarea echitabilă a drepturilor sindicale în parteneriatul social includ și dreptul la veridică și completă informare a reprezentanților salariaților cu privire la elementele care îi vizează și îi cointereesează.

Potrivit art. 23 din Legea sindicatelor, acestea sunt în drept să primească gratuit informație de la autoritățile administrației publice, patroni și asociațiile lor în probleme ce țin de muncă, salariu, șomaj, dezvoltarea social-economică, starea mediului înconjurător, privatizare, asistență socială, ocrotirea sănătății, spațiul locativ.

Neprezentarea de către persoanele cu funcții de răspundere a informației solicitate sau prezentarea unei informații neveridice se califică drept împiedicare a activității sindicatelor, iar persoanele vinovate urmează a fi trase la răspundere în condițiile legii.

Sindicatele au dreptul să primească, să transmită și să difuzeze informații prin orice mijloc legitim. În calitate de partener social, ele trebuie să beneficieze gratuit de serviciile organelor de informare în masă de stat, pot organiza sondaje sociologice și dispune de centre informative.

Nu mai puțin, libertatea mișcării sindicale presupune și neîmpietarea dreptului de a organiza și desfășura întruniri. Astfel, conform art. 22 din Legea sindicatelor, în scopul apărării drepturilor membrilor de sindicat și drepturilor sindicatelor, protejării de samavolnicia patronilor, influențării asupra autorităților publice în vederea promovării unei politici social-economice ce ar corespunde intereselor lucrătorilor, organul sindical, de sine stătător sau la decizia membrilor sindicatului respectiv, organizează și desfășoară, în modul stabilit de lege, întruniri: mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni, marșuri, pichetări, greve și alte acțiuni care nu contravin legislației, folosindu-le drept formă de luptă pentru ameliorarea condițiilor de muncă, majorarea salariului, reducerea șomajului, întărirea solidarității lucrătorilor în lupta pentru drepturile și interesele lor profesionale, economice, de muncă și sociale.

Remarcăm că, de obicei, răspunderea juridică reglementată pentru nerespectarea regulilor amintite în prezenta secțiune este una fie contravențională, fie penală. Desigur, în măsura dovedirii unui prejudiciu efectiv, cert și evaluabil, se va putea cere și atragerea răspunderii civile, materiale.

Specificul relațiilor colective de muncă nu permite însă, de cele mai multe ori, exprimarea unui astfel de prejudiciu. Desigur, cheltuielile suportate de către partea vătămată cu demersurile legale de tragere la răspundere a celor vinovați vor cădea, în cele din urmă, în sarcina celor din urmă, care, în caz de refuz de plată, vor face obiectul procedurilor reglementate de Codul de executare.

NOTE

¹ Publicată la data de 19.10.2000 în Monitorul Oficial nr. 130, art. nr. 919.

BIBLIOGRAFIE

1. Arnăutu, Lucian-Mihail, *Dreptul muncii*, Editura SedCom Libris, Iași, 2011, 221 pagini.
2. Romandaș, Nicolae, Boișteanu Eduard, *Dreptul muncii*, Editura „Reclama”, Chișinău, 2007, 221 pagini.
3. Tunsoiu, Traian, *Contractul colectiv de muncă unic la nivel național pe anii 2007-2010 comentat și adnotat*, Editura „Monitorul Oficial”, București, 2008, 300 pagini.
4. Țiclea, Alexandru, *Tratat de dreptul muncii*, Editura Universul Juridic, București, 2007, 1055 pag.
5. Țiclea, Alexandru, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Barbu Vlad, *Dreptul public al muncii*, Editura Wolters Kluwer, București, 2010, 487 pagini.
6. Uță, Lucia, Rotaru, Florentina, Cristescu, Simona, *Codul muncii adnotat*, vol. I și II, Editura „Hamangiu”, București, 2009, 832 pagini.

ASPECTE PRIVIND PROCEDURA DE NUMIRE A JUDECĂTORILOR LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ DE CĂTRE PARLAMENT

Andrei GUCEAC,
masterand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The essence of the Constitutional Court in accordance with the Constitution of the Republic of Moldova is to ensure the supremacy of the Constitution and to ensure the principle of separation of state power into legislative, executive and judicial. The law does not regulate expressly, but legal provisions are shaping tacitly the idea that the judges in the exercise of their activities can support the position of the institution which appointed them, but not engage in any political activity.

Curtea Constituțională, în calitatea sa de autoritate unică de jurisdicție constituțională în Republica Moldova, activează în baza principiului independenței de orice autoritate publică.

Judecătorii Curții Constituționale sunt independenți și în exercițiul mandatului se supun numai Constituției. Aceștia examinează cauzele în condiții care exclud orice influență din afară asupra lor. Această independență este garantată de lege și, conform acesteia, judecătorii nu pot fi trași la răspundere judiciară pentru voturile și opiniile exprimate în exercițiul funcțiunii, inclusiv după expirarea mandatului.

Art. 83 din Codul jurisdicției constituționale stabilește că „Judecătorii Curții Constituționale poartă răspundere disciplinară pentru încălcarea culpabilă a prevederilor Legii cu privire la Curtea Constituțională și ale prezentului cod”. [1] În acest sens, Curtea Constituțională poate aplica judecătorilor în funcție de gravitatea abaterii o serie de sancțiuni disciplinare precum avertismentul, mustrarea sau chiar ridicarea mandatului de judecător al Curții Constituționale, iar hotărârea adoptată de Curte este definitivă și nu poate fi atacată.

Esența Curții Constituționale în conformitate cu art. 134, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova este de a „garanta supremația Constituției” și de a „asigura realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească”. [2] În acest sens, art. 136, alin. (2) stabilește structura Curții Constituționale care este compusă din 6 judecători, doi fiind numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii. Drept urmare, considerăm că numirea persoanelor în funcția de judecător al Curții Constituționale de către fiecare instituție menționată mai sus are menirea de a delega reprezentanții săi la Curtea Constituțională pentru a asigura principiul separării puterilor în stat.

Legea nu prevede expres, însă tacit din prevederile legale se conturează ideea potrivit căreia judecătorii constituționali, în exercitarea activității lor, pot susține poziția instituției care i-au numit în funcție, însă fără a se angaja în vreo activitate politică.

Referindu-se la instituția Curții Constituționale, Cristian Ionescu susține că „*în ultimele decenii, doctrina constituțională a optat în favoarea unui organism special care să întrunească deopotrivă un caracter politic și jurisdicțional. Caracterul politic rezidă, îndeosebi, din modul de numire a membrilor organismului respectiv, iar caracterul jurisdicțional - din procedura folosită pentru verificarea constituționalității legilor*”.

 [3]

Doctrinarul Alexandru Arseni susține ideea, conform căreia numirea membrilor Curții Constituționale poate avea loc din rândurile unei largi categorii de persoane, iar desemnarea lor urmează să fie făcută la libera apreciere a unor organe prin excelență politice, întreaga această operație e sortită să se desfășoare sub semnul politicului. În momentul desemnării sale, Curtea Constituțională va fi inevitabil formată din membri apropiați prin simpatiile lor politice și prin interesele lor vizibile sau invizibile de majoritatea parlamentară și de Guvernul emanat din sânul ei. [4]

Caracterul politic al jurisdicției constituționale rezultă, de asemenea, din conținutul politic al normelor fundamentale a căror garantare este asigurată prin efectuarea controlului. Astfel, unele atribuții conferite acestei autorități, cum ar fi aprecierea constituționalității unui partid politic, întăresc caracterul politic al autorității publice investite cu soluționarea contenciosului constituțional. [5]

Art. 11, alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională stabilește condițiile de numire a persoanei în funcția de judecător al Curții Constituționale. Astfel, persoana trebuie să dețină „*cetățenia Republicii Moldova, să aibă domiciliul în țară, o pregătire juridică superioară, o înaltă competență profesională și o vechime de, cel puțin, 15 ani în activitatea juridică, în învățământul juridic superior sau în activitatea științifică. Numirea nu se poate face fără acordul prealabil, exprimat în scris, al candidatului. În cazul în care candidatul ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale sau este membru al unui partid sau al unei alte organizații politice, acordul trebuie să cuprindă angajamentul candidatului de a demisiona, la data depunerii jurământului, din funcția pe care o ocupă și de a-și suspenda activitatea în partid sau în altă organizație politică*”.

 [6]

În opinia lui Ion Guceac, aceste măsuri, inclusiv condițiile de numire în funcție și interdicția de a fi membru de partid, sunt absolut necesare, mai ales pentru a garanta credibilitatea Curții Constituționale și a judecătorilor ei, asigurând, astfel, societatea civilă că aceștia dispun de pregătirea și independența necesare pentru exercitarea atribuțiilor lor. [7]

Același lucru îl afirmă și Cristian Ionescu, care consideră că menționarea unor astfel de condiții, chiar în textul Constituției, este o minimă măsură menită să atenueze percepția subiectivă că judecătorii Curții Constituționale sunt selectați pe considerente politice. „Ca atare, orice judecător constituțional este perceput de societatea civilă ca fiind un partizan al unui anumit partid politic, mai ales în condițiile în care propunerea candidaturii sale este susținută de un grup parlamentar. Ceea ce este mai grav, este faptul că deja se face simțită ideea că anumitor grupuri parlamentare li s-au „repartizat” prin negocierea politică un anumit număr de mandate de judecător constituțional.” ... „Cert este că realele semne de întrebare privind imparțialitatea și, după caz, partizanatul politic al judecătorilor Curții Constituționale pot fi puse în evidență, chiar de unele decizii ale acestora.

Totuși Constituția, Codul jurisdicției constituționale și Legea cu privire la Curtea Constituțională nu stabilesc prevederi conform cărora se interzice numirea în funcția de judecător la Curtea Constituțională a unor persoane care au fost implicate într-o activitate politică sau sunt implicate într-o activitate politică până la momentul numirii în această funcție. Eventual, dacă se va crea o cutumă în acest sens înfășurată sub denumirea de „depolitizare a autorităților publice”, orice persoană care a fost angajată în activități politice sau este angajată în activități politice nu va putea fi numită de către Parlament în funcția de Procuror General, în funcția de Director al Serviciului de Informații și Securitate, Director al Centrului Național Anticorupție și alte funcții de demnitate publică a căror numire ține de competența Parlamentului, conform legii. Această practică va produce o discriminare între cetățenii care aspiră la anumite funcții de demnitate publică și va aduce atingere directă art. 16, alin. (2); art. 41, alin. (1); art. 43, alin. (1); art. 39, alin. (2) din Constituție.

O întrebare apare în cazul persoanelor care la moment nu sunt implicate în activitatea politică, dar au fost angajate politic, de exemplu, fiind deputați în legislaturile anterioare ale Parlamentului, foști membri de partid. Oare aceste persoane, de asemenea, nu pot fi numite în funcția de judecător la Curtea Constituțională? Care va fi atitudinea față de deputații care nu au fost și nici nu sunt membri de partid sau membri ai altor organizații politice? Care este limita de implicare politică pentru ca o persoană să fie eligibilă pentru o funcție de demnitate publică?

Considerăm că numirea unei persoane în funcția de judecător al Curții Constituționale nu poate fi condiționată de o „incompatibilitate” care nu este stabilită de lege. Or, din moment ce persoana renunță la angajamentele sale politice și abandonează activitatea sa politică, conform cerințelor legale pentru funcția de judecător la Curtea Constituțională, aceasta întrunește întru totul condiția de neapartenență politică raportată la această funcție.

Drept urmare, „incompatibilitatea” invocată de către unele grupuri politice și de către societatea civilă conform căreia un deputat, un membru de partid sau o persoană care a fost angajată politic nu poate deține funcția de judecător al Curții Constituționale, o calificăm ca fiind una discriminatorie și anticonstituțională.

Cât privește organizarea concursului pentru ocuparea funcției de judecător al Curții Constituționale de către Parlament, considerăm că sensul acestuia este anulat din moment ce prevederile Constituției determină expres procedura de numire a judecătorilor de către Parlament. Procedura de numire presupune prezentarea plenului Parlamentului a unor persoane care vor beneficia de votul majorității deputaților prezenți, iar aceasta presupune o consultare dintre fracțiunile parlamentare în acest sens și stabilirea unui acord privind candidaturile care vor fi delegate de către organul legislativ în forul jurisdicțional.

Drept urmare, organizarea concursului și desemnarea candidaților câștigători, ulterior propunerea acestor candidaturi plenului spre numire nu va garanta întrunirea numărului de voturi necesar de către candidații desemnați câștigători. Or, deputatul este independent în exercitarea dreptului său de vot, având posibilitatea să acorde acest vot persoanei pe care o consideră cea mai potrivită pentru o anumită funcție de demnitate publică sau să nu acorde acest vot nefiind de acord cu decizia Comisiei. În acest sens, și Constituția (art. 71) stabilește că „*deputatul nu poate fi persecutat sau tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului*”.

Parlamentul, având competența de a numi 2 judecători ai Curții Constituționale, își exercită această atribuție prin deputații legislației care își acordă sau nu votul în acest sens. Având în vedere că această atribuție reprezintă o responsabilitate a deputaților, este de neconceput ca un organ de lucru al Parlamentului să desemneze candidații câștigători și să impună plenului numirea acestora în funcție.

În opinia noastră, singurul lucru pe care l-ar putea face organul de lucru al Parlamentului (aici ne referim la comisia de specialitate, Comisia juridică, numiri și imunități) este de a audia fiecare candidat, de a întocmi un raport care se va referi la fiecare candidat și de a prezenta toate candidaturile înregistrate, care au întrunit cerințele legale, plenului Parlamentului pentru ca acesta să decidă care din candidați va fi numit în funcția de judecător al Curții Constituționale.

În acest sens, prezentăm drept exemplu, reglementările normative din legislația României. Astfel, conform art. 5 din Legea nr. 47 din 1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, [8] judecătorii la Curtea Constituțională sunt numiți în felul următor „*Trei judecători sunt numiți de Camera Deputaților, trei - de Senat și trei - de Președintele României*”. Alin. (4) și (5) ale articolului menționat stabilesc că „*candidaturile se pot depune la Comisia juridică de grupurile parlamentare, de deputați și de senatori. Fiecare candidat va depune „curriculum vitae” și actele doveditoare că îndeplinește condițiile prevăzute de Constituție. Candidații vor fi audiați de comisii și de plenul Camerei. Raportul Comisiei juridice se va referi, motivat, la toți candidații*”. Ulterior fiecare cameră a Parlamentului numește la propunerea Biroului permanent și pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi.

În art. 7 din Legea cu privire la Curtea Constituțională a Ucrainei este stabilit că „*candidații pentru funcțiile de judecători ai Curții Constituționale a Ucrainei sunt nominalizați de președintele Radei Supreme a Ucrainei*”. [9] De asemenea, dreptul de a nominaliza candidați la această funcție îl au și nu mai puțin de un sfert din numărul total de deputați ai Radei prevăzută de Constituția Ucrainei. Un deputat are dreptul de a semna o singură nominalizare cu privire la un singur candidat, și semnătura deputatului nu poate fi retrasă. Comisia competentă prezintă Radei Supreme a Ucrainei concluziile sale cu privire la fiecare candidat.

Actul constituțional cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Croația conține în art. 6 reglementări privind procedura de alegere a candidaților pentru funcția de judecător la Curtea Constituțională. [10] Astfel, Comisia competentă asigură publicarea unei invitații în Monitorul Oficial adresată instanțelor de judecată, facultăților de drept, Camerei avocaților, **partidelor politice** și către alte instituții pentru a propune candidați pentru alegerea unui sau mai multor judecători la Curtea Constituțională. Persoana are dreptul să-și înainteze propria candidatură. Ulterior, Comisia competentă constată eligibilitatea candidaților și elimină candidații ce nu întrunesc condițiile legale. Comisia desfășoară un interviu public cu fiecare candidat și propune Parlamentului spre vot candidaturile. Ca regulă generală, lista candidaturilor propuse Parlamentului trebuie să includă mai mulți candidați decât numărul de judecători ai Curții Constituționale ce urmează a fi aleși. Parlamentul votează pentru fiecare candidat individual.

Observăm că reglementările legale ale Croației admit expres posibilitatea ca partidele politice să înainteze un candidat, inclusiv din rândul partidului, dar care, desigur, va renunța la activitatea sa politică din momentul numirii în funcție.

În contextul exemplelor prezentate din reglementările normative ale altor state, constatăm că acestea nu prevăd organizarea de către Parlamentele naționale a unor concursuri pentru numirea în funcția de judecător la Curtea Constituțională. Acest lucru nu este prevăzut nici în legislația Republicii Moldova.

Totuși o practică asemănătoare cu exemplele prezentate mai sus o constatăm în prevederile art. 92 din Regulamentul Parlamentului (adoptat prin Legea nr. 797/1996). Astfel alin. (2) și (3) ale art. 92 stabilesc că:

„(2) *Chestiunea cu privire la alegere, numire sau propunerile pentru numirea în funcție a persoanelor oficiale de stat se supun dezbaterii Parlamentului după prezentarea raportului Comisiei juridice, pentru numiri și imunități.*

(3) *În procesul întocmirii raportului comisia va examina candidaturile pentru alegere, numire sau propunerile pentru numirea în funcție a persoanelor oficiale de stat, având dreptul de a chema spre audiere persoanele în cauză.”*

Drept urmare, conform prevederilor legale, persoanele care candidează la funcția de judecător al Curții Constituționale pot fi supuși doar unor audieri și sunt obligați să prezinte acte ce confirmă întrunirea condițiilor legale pentru această funcție. Organizarea unor concursuri în acest sens va constitui o acțiune ce depășește cadrul legal, asumată de către puterea legislativă.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 16.06.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54/597 din 28.09.1995.
2. Constituția Republicii Moldova, 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
3. Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ediția a 2-a. Editura C.H. Beck, București 2008, p. 223-224.
4. Alexandru Arseni, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, Chișinău, 2005, p. 252.
5. Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ediția a 2-a. Editura C.H. Beck, București 2008, p. 848.

6. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13.12.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8/86 din 07.02.1995.

7. Ion Guceac, Curs elementar de drept constituțional, vol. II, Chișinău, 2004, p. 442.

8. Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 22 mai 1992.

9. Legea cu privire la Curtea Constituțională a Ucrainei (Відомості Верховної Ради України, 1996, № 49, ст. 272).

10. Actul constituțional cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Croația, text consolidat publicat în „Narodne novine”, nr. 49/02 din 3 mai 2002.

REGLEMENTĂRI JURIDICE PRIVIND INSTITUȚIA ADOPTIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ana CRĂCIUN,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Adopted or adoption is rooted in the ancient times and is known to all peoples. Adoption is a special form of protection applied in the best interests of the child, which is set between the adopted child and adoptive parentage and kinship ties between the adopted child and the adopter relatives. Adoption was born as a legal institution, the social need to protect the child who, for various reasons, deprived of parental care. It is recognized that adoption fulfills an important social and family purposes, contributing not only to take over the tasks of society in raising, education and training of children deprived of parental care, but also emotionally and spiritually to ensure a climate similar to that of family.

*„Cea mai mare bogăție din această lume sunt copiii, mai mult decât toți banii
din lume și toată puterea de pe pământ.” Mario Puzo*

Adopția sau înfierea își are rădăcinile din cele mai străvechi timpuri și este cunoscută de toate popoarele. Adopția este o formă specială de protecție, aplicată în interesul superior al copilului, prin care se stabilește filiația între copilul adoptat și adoptator, precum și legăturile de rudenie între copilul adoptat și rudele adoptatorului. [2] Necesitatea adopției se baza, în opinia lui Z. Cernilovski, pe tradițiile strămoșilor și obiceiurile care erau obligatorii după deces într-un „pomenirea sufletului”. [11] Obiceiurile urmau să fie îndeplinite numai de către fiu, și dacă aceștia nu erau în familie. De aceea, și denumirea instituției era înfierea, ceea ce însemna luarea în familie a unui fiu. Pe parcursul istoriei, adopția a urmărit diferite scopuri: politice, economice, de succesiune la tron, ceea ce presupunea adopția copiilor de gen masculin. În perioada contemporană, când scopul adopției este de a-i oferi copilului minor, vitreg de soartă, o familie pentru a-i asigura o creștere și o dezvoltare armonioasă, indiferent de sexul copilului, considerăm că este mai completă denumirea de adopție. [8]

Adopția este cunoscută și reglementată din cele mai vechi timpuri, deoarece oferă mijlocul legal pentru stabilirea rudeniei civile. De-a lungul timpului, reglementarea adopției a purtat amprenta tipului de societate ale cărei concepții și interese era chemată să le exprime, astfel explicându-se varietatea normelor edictate și a scopurilor urmărite prin adopție de la o epocă la alta și de la un popor la altul.

Cunoscută încă din dreptul roman, [9] adopția și-a păstrat în țara noastră importanța practică și în evul mediu, cu toate că în țările Europei apusene rolul ei a scăzut considerabil. Astfel, adopția a fost reglementată, de vechile legiuri feudale (Pravila lui Matei Basarab, Legiuirea Caragea, Codul Calimachi). [4]

Adopția a apărut, ca instituție juridică, din nevoia socială de a ocroti copilul care, din diferite motive, este lipsit de ocrotirea părintească. Se cunoaște faptul că adopția îndeplinește un important scop social și familial, contribuind nu numai la preluarea sarcinilor societății în creșterea, educarea și pregătirea profesională a copiilor lipsiți de ocrotirea părintească, dar și la asigurarea unui climat afectiv și spiritual asemănător celui din familie.

Conform Legii nr. 99 din 28.05.2010 privind regimul juridic al adopției, protecția drepturilor copilului prin adopție se realizează pe următoarele principii de bază:

- a) respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale copilului;
- b) respectarea interesului superior al copilului;
- c) informarea copilului și luarea în considerare a opiniei acestuia în raport cu vârsta și cu gradul lui de maturitate;
- d) prioritatea adopției naționale față de cea internațională;
- e) continuitatea în creșterea și în educarea copilului, ținându-se cont de originea etnică, culturală și lingvistică;

f) celeritatea în îndeplinirea oricăror acte referitoare la procedura adopției;
g) garantarea confidențialității informațiilor obținute în procesul de adopție în ceea ce privește datele de identificare ale adoptatorului, precum și ale părinților biologici. [2]

Pentru a se putea încheia adopția, trebuie să existe condiții de fond. Încheierea adopției necesită, în primul rând:

- consimțământul adopției;
- existența unei autorități competente;
- existența capacităților depline de exercițiu a adoptatorilor;
- adopția să fie în interesul copilului.

Scopul oricărei adopții este interesul copilului, care este și cea mai importantă condiție de fond pentru efectuarea actului juridic de adopție. Prin interesul adoptatorului trebuie de înțeles că de la adoptator se cere de a prezenta condițiile materiale și garanțiile morale necesare asigurării dezvoltării armonioase a copilului. Trebuie, așadar, de avut în vedere atât satisfacerea intereselor personale nepatrimoniale ale adoptatorului, cât și cele patrimoniale ale acestuia. Adoptatul trebuie să gasească în familia adoptatorului o atmosferă de familie prielnică pentru dezvoltarea sa fizică și morală, precum și o educație satisfăcătoare.

Încheierea actului juridic de adopție necesită manifestarea de voință a unor anumite persoane, care se manifestă după caz. Pentru a porni actul juridic de adopție, este nevoie de consimțământul celui care adoptă. Consimțământul celui care adoptă este un consimțământ prioritar și întotdeauna necesar. Este ceea ce rezultă din faptul că, în condițiile stabilite de lege, celelalte consimțăminte pot să lipsească ori pot fi suplinite, în timp ce consimțământul adoptatorului este de neînlocuit. [6]

Sensul acestui consimțământ reiese din aceea că adopția, spre deosebire de tutelă, nu este o sarcină temporară și obligatorie al cărei scop se limitează la ocrotirea copilului pe perioada minoratului acestuia.

Consimțământul adoptatorului va trebui să îndeplinească cerințele generale de valabilitate ale consimțământului în actele juridice, astfel considerăm că el trebuie să provină de la o persoană care are discernământ și are aptitudinea de a adopta.

Articolul 128, p.1 din Codul Familiei prevede expres că, dacă copilul este adoptat de o persoană căsătorită, când adopția nu se face de ambii soți, pentru adopție se cere consimțământul celuilalt soț. Această cerință se justifică pe considerația că adopția nu trebuie să creeze relații incompatibile cu o viață normală de familie. Într-adevăr, cel ce urmează a fi adoptat va locui, de obicei, la domiciliul celui care adoptă, intrând în familia acestuia, unde trebuie să găsească o atmosferă favorabilă pentru dezvoltarea fizică și intelectuală. Or, aceasta nu poate avea loc dacă unul dintre soți se opune adopției. [7]

În cazul în care soțul va refuza să adopte împreună cu celălalt soț sau nu va da consimțământul la adopție, atunci cererea despre încuviințarea adopției va fi respinsă, deoarece pentru înfăptuirea actului juridic de adopție e necesar îndeplinirea tuturor cerințelor concomitent și nu numai a uneia sau a unui oarecare număr din ele. De aici ar reieși și faptul că consimțământul soțului celui care adoptă nu poate fi înlocuit cu autorizația organului de tutelă și curatelă sau cu autorizația Comitetului pentru înfiere, sau cu autorizația instituției de stat pentru întreținerea copiilor, sau a instanței de judecată.

Legea admite adopția fără consimțământul soțului adoptatorului, dacă acest soț a fost declarat, în modul stabilit de lege, incapabil, absent fără veste, precum și dacă soții nu locuiesc împreună mai mult de un an și domiciliul celuilalt soț nu este cunoscut (art. 128, alin. 2 din Codul Familiei).

Datorită formulării largi a textului legal, trebuie incluse în această ipoteză atât cazurile în care soțul celui ce dorește să adopte este juridic incapabil să-și exprime valabil consimțământul, cât și situațiile de fapt care îl pun în imposibilitatea absolută de a-și exprima voința.

Astfel, nu-și poate exprima consimțământul soțul care a fost pus sub interdicție sau este decăzut din drepturile părintești, dar și cel care este dispărut, chiar dacă această stare nu a fost constatată printr-o hotărâre judecătorească.

Totuși, fiind vorba de o excepție, reglementarea nu va putea fi extinsă și la cazurile în care soțul celui ce dorește să adopte se află, din diferite motive, în imposibilitatea temporară de a-și manifesta voința, această împiedicare fiind relativă. [5]

Conform art. al 124 Codului Familiei, pentru adopție se cere consimțământul părinților. Acest consimțământ trebuie să fie exprimat printr-o declarație autenticată de notar sau de autoritatea tutelară de la domiciliul copilului ori al părinților. Acordul părinților poate fi exprimat personal în procesul de adopție. Administrația instituției de stat pentru copii în care se educă și se întreține copilul este în drept să ceară acordul părinților pentru adopția copilului în viitor, fără să indice identitatea adoptatorilor.

Este foarte important ca cererea depusă de părinți să fie un consimțământ pentru adopție și nu o simplă decizie de copil și transmiterea lui spre educare și întreținere altor persoane sau instituții. Să nu uităm că un număr mare de copii adoptați sunt copii din afara căsătoriei, mamele acestora fiind persoane tinere, care nu realizează efectele definitive pe care le produce consimțământul la adopție. De aceea este corect ca în aceste cazuri să fie cerut și acordul ocrotitorilor legali ai mamei minore. Consimțământul părinților la adopție trebuie să fie dat ferm și să nu fie condiționat.

Codul Familiei al Republicii Moldova (art. 125) prevede că copilul poate fi adoptat fără acordul părinților în cazurile în care aceștia:

- sunt decăzuți din drepturile părintești;
- sunt declarați dispăruți;
- nu sunt cunoscuți;

- sunt declarați incapabili;
- nu locuiesc împreună cu copilul și se eschivează de la educarea și întreținerea copilului mai mult de 6 luni de zile nemotivat.

Copilul, părinții căruia au fost decăzuți din drepturile părintești, declarați dispăruți fără veste sau incapabili, poate fi propus pentru adopție numai atunci când există hotărârea instanței de judecată care constată aceste fapte. În ceea ce privește faptul că părinții nu sunt cunoscuți sau se eschivează de la educarea și întreținerea copilului mai mult de 6 luni de zile nemotivat, legislația nu concretizează cum urmează să fie constatat faptul. Pentru ca adopția să fie încuviințată, instanța de judecată trebuie să stabilească faptul că părinții nu iau parte la educarea copilului și întreținerea lui, mai mult de 6 luni din motive neîntemeiate. De asemenea, adopția nu poate avea loc în cazul în care unul dintre părinții firești dă consimțământul la adopția copilului sau minor, iar celălalt părinte firesc nu consimte acest fapt. Acest dezacord dintre părinți nu poate fi soluționat de către instanța de judecată, deoarece nu există o dispoziție legală în acest sens. [10]

În adopție interesele majore ale copilului trebuie să reprezinte „cea mai importantă rațiune”. Niciun alt interes, fie acesta economic, politic, de securitate a statului sau al celui care adoptă, nu are o importanță mai mare sau nu este egal cu cel al copilului. Principiul primordialității ar trebui prevăzut clar prin lege. Copilul este, desigur, acela care urmează a fi adoptat, dar subiectul interesului major nu trebuie neapărat limitat la acești copii; alți copii pot fi afectați în urma procesului de adopție.

Legislația în vigoare stipulează că nu pot fi adoptatori persoanele în privința cărora există împrejurări de fapt sau de drept ce opresc încuviințarea actului juridic

de adopție. Aceste circumstanțe sau impedimente pot avea un caracter bine determinat sau pot exista ca o posibilitate ce poate opri atingerea scopului adopției pentru viitor.

Articolul 121, alin. 1 al Codului Familiei stipulează că nu pot fi adoptatori persoanele decăzute din drepturile părintești în baza unei hotărâri judecătorești, ceea ce e și real, deoarece o persoană decăzută din drepturile părintești nu poate să-i acorde copilului o viață și educație prielnică.

Conform art. 67 al Codului Familiei, pot fi decăzute din drepturile părintești persoanele care se eschivează să-și îndeplinească îndatoririle de educare a copiilor, între care și refuzul nemotivat de a lua copilul de la maternitate, alte instituții preșcolare, curativ-profilactice și instructiv-educative sau abuzează de drepturile lor părintești, se comportă cu cruzime față de copii, exercită o înrăurire dăunătoare asupra copiilor prin purtarea lor amorală, antisocială, precum și dacă părinții sunt alcoolici sau narcomani cronici. Așadar, în baza hotărârii definitive a instanței de judecată persoana dată nu are dreptul de a crește și educa un copil propriu, cu atât mai mult nu poate adopta un copil străin. Adopția poate fi încuviințată unei astfel de persoane, dacă ea și-a schimbat modul de viață și purtarea și în baza art. 70 al Codului Familiei a fost restabilită în drepturile părintești.

Un alt impediment la adopție prevăzut de art. 121, alin.1, lit. b al Codului Familiei este lipsa totală sau parțială a capacității de exercițiu.

Persoana care adoptă trebuie să-și exprime consimțământul valabil pentru încheierea adopției, dar acesta nu poate fi exprimat de cât de cel cu capacitate deplină de exercițiu. În conformitate cu prevederile art. 24, 25 ale Codului Civil, declararea cetățeanului incapabil în urma unei tulburări psihice sau cu capacitate restrânsă în urma abuzului de băuturi alcoolice, droguri sau substanțe psihotrope se face numai pe cale judiciară, de aceea în cazul refuzului încuviințării adopției la dosar trebuie să fie anexată copia hotărârii judecătorești privind declararea cetățeanului incapabil sau cu capacitate restrânsă.

Faptul că persoana a fost adoptator și prin hotărârea instanței de judecată adopția a fost anulată din cauza îndeplinirii necorespunzătoare a îndatoririlor sale, la fel servește drept impediment pentru adopție. În această prevedere legală legiuitorul indică expres din ce cauză persoana fostă adoptator nu poate adopta un copil. Desfacerea adopției, în majoritatea cazurilor, este o necesitate pentru a îngriji interesele minorului adoptat fie din considerentele că adoptatorii n-au putut îndrăgi adoptatul că să-l trateze ca pe un copil firesc, fie că copilul s-a dovedit a avea o boală incurabilă care cere tratament în condiții speciale și despre care adoptatorii nu au fost informați înainte de adopție, fie din cauza divorțului adoptatorilor și neînțelegerilor cu cine să locuiască copilul, fie din cauza bolilor care au fost determinate la adoptatori etc. Este indiferent faptul că adoptatorul nu și-a îndeplinit îndatoririle față de adoptat din motive subiective sau din alte motive ce nu au fost în dependență directă de el. Important este că au fost încălcate interesele minorului și adoptatorul nu a putut sau nu a dorit să le îngădească.

Legea interzice adopția persoanelor care, în baza unui interes material sau din alte motive, caută să obțină o adopție fictivă. Prin prezenta interdicție trebuie de înțeles, în primul rând, faptul că adopția este înfăptuită în interesul copilului minor, adică din interese personale, morale, spirituale și nu din interese patrimoniale sau pentru obținerea unor înlesniri. Drept dovadă a caracterului fictiv al adopției pot servi urmărirea de către candidatul la adopție a unor scopuri de profit ce contravin intereselor copilului, inclusiv de a obține averea adoptatului, pensia sau ajutorul material ce i se cuvine, înlesniri la achitarea plății pentru o anumită categorie de servicii, un spațiu locativ mai mare sau îmbunătățirea condițiilor locative precedente, fără intenția reală de a-și îndeplini obligațiile de adoptator.

Prin faptul că copiii sunt lipsiți de grija părintească, lor li se încalcă unul dintre cele mai importante drepturi – dreptul de a locui și de a fi educat de o familie. Un copil rămas fără grija părintească este dat spre adopție pentru a-i asigura interesele și drepturile acestuia.

Analizând contextul de mai sus, în urma adopției se stabilesc relații de rudenie între adoptat și adoptatori și rudele acestora, se lărgeste familia, se înfăptuiește un scop uman al societății. Copiii fiind crescuți și educați într-o atmosferă de dragoste, stimă și înțelegere, sunt un suport la adânci bătrânețe pentru părinții adoptivi.

În Republica Moldova, autoritățile competente în domeniul protecției copilului prin adopție sunt:

- a) Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (denumit în continuare *autoritate centrală*);
- b) secțiile/direcțiile de asistență socială și de protecție a familiei și Direcția municipală pentru protecția drepturilor copilului Chișinău (denumite în continuare *autoritate teritorială*).

(2) Pe lângă autoritatea centrală activează Consiliul Consultativ pentru Adopții, a cărui componență și al cărui regulament de activitate sunt aprobate de Guvern.

Considerăm, că în urma adopției se stabilesc relații de rudenie între adoptat și adoptatori și rudele acestora, se lărgeste familia, se înfăptuiește un scop uman al societății. Concomitent, se face posibilă satisfacerea necesității vitale a unor persoane de a educa, de a-i purta grija părintească copiilor, a-i iubi, a simți atragerea reciprocă, a se realiza ca părinți. Copiii fiind crescuți și educați într-o atmosferă de dragoste, stimă și înțelegere, sunt un suport la adânci bătrânețe pentru părinții adoptivi.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea nr. 99 din 28.05.2010 privind regimul juridic al adopției.
3. Codul familiei nr.1316 din 26.10.2010.
4. Adriana Corhan, Dreptul familiei. Teorie și practică, Ed. Lumina Lex, București, 2001.
5. Bacaci Al., Dumitrache V., Hagianu C., Dreptul familiei, „Juridica”, ediția a doua.
6. I. Reghine, Dreptul familiei, vol I, Tîrgu-Mureș, 1994.
7. I. P. Filipescu, Tratat de dreptul familiei, Ed. Didactică și pedagogică, București, 2000.
8. V. Cebotari, Anale științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”, vol. I, 2002.
9. V. Hanga, Drept privat roman, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1998.
10. T. Popescu, Dreptul familiei, Tratat, vol. II, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1990.
11. З. Черниловский, Лекции по русскому частному праву, Москва, 1991.

PROCEDURA DE ÎNCHEIERE A TRATATELOR INTERNAȚIONALE DE CĂTRE REPUBLICA MOLDOVA

Elena GHERȚA,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

In terms of contemporary life, the contacts between states have become increasingly frequent and common problems of interest are growing, thus, the international treaty became the main legal instrument to realize the international collaboration in various fields as: political, economic, cultural, scientific, protection environmental, organized crime etc. Since ancient times, the treaty has been used as an instrument of interstate relations.

The process of concluding an international treaty may be different from case to case, thus, we distinguish several steps such as: negotiating the text, expressing the parties consent to be bound by the treaty, the treaty enters into force and registration.

Tratatul internațional este cel mai important izvor al dreptului internațional contemporan, deoarece exprimă direct și explicit acordul de voință al statelor, conferind stabilitate relațiilor internaționale. Tratatul internațional se încheie conform unor proceduri, care implică solemnitatea actului, ceea ce este de natură să înlăture echivocul și să demonstreze „voința statelor de a-l așeza la baza relațiilor dintre ele”. [4, p.107]

Tratatul reprezintă un acord de voință stabilit în scris prin care două sau mai multe subiecte de drept internațional (statele, organizațiile internaționale, entitățile statale contestate, mișcările de eliberare națională) creează, modifică sau sting raporturi juridice internaționale, perfectat fie într-un instrument unic, fie în două sau mai multe instrumente conexe, oricare ar fi denumirea sa particulară (tratat, acord, convenție, act general, pact, memorandum, schimb de note, protocol, declarație, statut, act final, modus vivendi, aranjament etc.), toate având valoare juridică egală.

Încheierea tratatelor internaționale presupune și parcurgerea unor proceduri interne, de către fiecare parte, pentru a da eficiență juridică în plan intern regulilor cuprinse în tratat, pe de o parte, și pentru a asigura competențele fiecăreia dintre părți. Metodele prin care se realizează obiectivele de mai sus, adică procedurile necesare, diferă de la stat la stat și sunt, în general, prefigurate prin dispoziții constituționale ale statelor.

Pentru a încheia un tratat internațional, în primul rând, trebuie să cunoaștem politica externă a statului și prevederile sale constituționale în acest domeniu.

Astfel, politica externă a Republicii Moldova (R.M.) este concentrată pe promovarea intereselor naționale prioritare prin stabilirea și menținerea relațiilor reciproc avantajoase cu comunitatea internațională, cu țările lumii, la nivel regional și global, precum și extinderea influenței sale asupra altor subiecți ai relațiilor internaționale. Interesele naționale de bază ale R.M. pe arena internațională se manifestă prin tendințele de menținere a securității naționale, inviolabilitatea frontierelor, pentru consolidarea suveranității și restabilirea integrității teritoriale, crearea condițiilor favorabile pentru soluționarea problemelor interne, precum și dezvoltarea socioeconomică stabilă, în scopul creșterii ponderii țării, în general, sporirii prestigiului internațional și influenței sale.

Conform prevederilor Constituției (art. 66) Parlamentul R.M. a aprobat la 8 februarie 1995 *Concepția politicii externe a R.M.* în care au fost determinate prioritățile, principiile și direcțiile principale ale politicii externe a statului nostru.

Menționăm că coraportul dintre normele naționale și cele internaționale referitoare la drepturile fundamentale ale omului, Legea Supremă a R.M., în alin. 1, art. 4, stabilește în mod specific mai întâi coraportul dintre dreptul internațional și Constituție și apoi, în alin. 2, art. 4, prioritatea dreptului internațional asupra legilor interne. Din alin. 1, art. 4 rezultă că atât Parlamentul, cât și Curtea Constituțională, la aplicarea și interpretarea normelor constituționale, trebuie să se conducă de normele dreptului internațional la care statul nostru este parte.

În concordanță cu alin. 1, art. 4 din Constituție, alin. 2, art. 8 din Constituție nu admite situația ca o normă a Legii Supreme să vină în contradicție cu un tratat internațional la care R.M. este parte, această situație fiind necesar să fie soluționată până la ratificarea tratatului. De aici rezultă că normele tratatelor internaționale vor intra în vigoare numai dacă vor fi conforme cu normele constituționale.

În cadrul procesului de încheiere a unui tratat internațional, pot fi deosebite de la caz la caz, mai multe etape distincte, cum ar fi: negocierea textului; prefazele manifestării inițiativei de a încheia tratatul; autentificarea textului; exprimarea consimțământului părților de a se obliga prin tratat; intrarea în vigoare și înregistrarea tratatului.

Elaborarea textului tratatelor internaționale presupune existența negocierii efectuate de către reprezentanții statelor interesate. Tratatul bilateral este rezultatul negocierilor dintre reprezentanții a două state, în timp ce negocierea tratatelor multilaterale se face în cadrul unor conferințe internaționale convocate în acest scop de către statele interesate. Organizațiile internaționale, pentru negocierea tratatelor încheiate în cadrul lor, fie convoacă o conferință specială, fie desfășoară negocierile în cadrul unui organ existent al organizației internaționale. Negocierile se poartă de reprezentanții statelor investiți cu atribuții speciale în acest domeniu.

Decizia despre necesitatea încheierii unui tratat aparține organului responsabil de coordonarea domeniului care este obiectul tratatului.

Prin Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (M.A.E.I.E.) se verifică importanța și necesitatea încheierii unui tratat, dacă suntem parte sau nu la un astfel de tratat, pentru a stabili cadrul juridic internațional de cooperare cu un stat.

Deci orice text al unui tratat se elaborează pornindu-se de la interesele R.M. în domeniul respectiv, în conformitate cu prevederile legislației interne, în limba de stat, cu traducere într-o limbă de circulație internațională în care vor fi purtate negocierile.

Dacă partea străină elaborează textul, acesta se comunică prin canale diplomatice prin intermediul M.A.E.I.E. Totodată, proiectul unui tratat poate fi elaborat în cadrul consultărilor bilaterale cu partea cu care vrem să încheiem un tratat.

Negocierea unui tratat internațional, cu excepția tratatelor încheiate în formă simplificată, se efectuează de către delegațiile oficiale, desemnate și împuternicite în acest scop prin Decretul Președintelui R.M. sau prin hotărârea Guvernului R.M.

Organul responsabil pentru încheierea tratatului internațional asigură, în strânsă cooperare cu M.A.E.I.E., participarea la pregătirea și negocierea tratatului a specialiștilor de calificare corespunzătoare, în particular, în domeniul dreptului tratatelor. Astfel, menționăm că la runda de negocieri participă persoane de nivel reprezentativ, cum ar fi șef de direcție, șef de departament care fac propuneri relevante în domeniul vizat.

În cazul în care runda de negocieri are loc în R.M., adică R.M. este țara-gazdă și primește delegațiile oficiale ale unei țări, atunci prin ordinul ministrului se împuternicește componența delegației, care va participa la negocieri, cu specificarea șefului delegației sau moderatorului rundei de consultări.

La runda de consultări este necesar de pregătit scopul și agenda consultării, obiectivele care vor fi abordate, lista participanților ambelor părți și procesul-verbal al acestui eveniment, care este semnat la sfârșitul consultărilor de către șefii delegațiilor. În procesul-verbal se stipulează subiectele abordate și propunerile relevante care urmează a fi elucidate, adică incluse în textul proiectului tratatului bilateral. De asemenea, o importanță semnificativă o are specificarea autorităților competente ale ambelor state care se vor ocupa de implementarea ulterioară a tratatului vizat.

După runda de consultări, părțile se informează reciproc, prin canale diplomatice și prezintă proiectul care urmează a fi propus pentru inițierea negocierilor.

Există cazuri când una dintre părți elaborează proiectul tratatului și îl remite celeilalte părți cu care dorește să încheie un tratat pentru coordonare și consultări ulterioare.

Astfel, propunerea cu privire la inițierea negocierilor va fi prezentată M.A.E.I.E. numai după coordonarea proiectului tratatului cu ministerele și departamentele de resort, cărora le-a fost prezentat spre avizare textul acestuia însoțit de argumentarea necesității de încheiere a tratatului (expunere de motive), în vederea evitării existenței pozițiilor diametral

opuse asupra posibilității încheierii și implementării unui tratat, în cazul în care se va abține de la încheierea tratatului.

Fiecare minister sau departament de al cărui domeniu ține integral sau parțial obiectul tratatului internațional propus spre încheiere sau aderare, va prezenta un avis amplu privind oportunitatea aderării, specificând detaliat aspectele de specialitate, respectiv, politic, normativ, financiar și economic.

Organul responsabil de coordonarea nemijlocită a acestui tratat asigură avizarea acestuia în cadrul subdiviziunilor cu atribuții în domeniu, pe interior, pentru argumentarea expresă a necesității încheierii acestuia. Înainte de a fi remis spre avizare autorităților publice centrale și locale, setul de materiale al tratatului (expunerea de motive, proiectul hotărârii de Guvern, Decretul Președintelui și proiectul de lege cu traducere în limba de stat și rusă sau în altă limbă de circulație internațională a textului tratatului) se plasează pe site-ul instituției responsabile de inițierea negocierilor în vederea consultării publice a acestuia în conformitate cu Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În termenele stabilite, potrivit Legii privind tratatele internaționale ale R.M., ministerele de resort prezintă avizul său asupra textului proiectului vizat, iar Ministerul Justiției prezintă avizul privind compatibilitatea proiectului cu legislația internă.

După primirea avizelor din partea ministerelor și departamentelor de resort, instituția responsabilă de inițierea negocierilor întocmește tabelul divergențelor pe marginea proiectului tratatului care este preconizat pentru inițierea negocierilor.

Astfel, potrivit acestui tabel, se studiază fiecare propunere a ministerelor de resort asupra textului tratatelor în vederea acceptării sau neacceptării acestora în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

Ulterior, în baza propunerilor/avizelor ministerelor de resort, în special cele acceptate de organul responsabil, sunt operate modificări (trackchanges) în textul proiectului tratatului prezentat de către partea care a inițiat negocierile și, respectiv, acestea vor fi remise prin canale diplomatice.

În acest context, organul responsabil pentru încheierea tratatului va remite acest set de materiale în termene rezonabile în adresa M.A.E.I.E., cu propunerea de inițiere a negocierilor, care va fi expediat ulterior în adresa Cancelariei de Stat pentru includerea acestuia pe agenda ședinței de Guvern într-o inițiere propriu-zisă a negocierilor pe marginea acestui tratat.

În legislația internă, se stipulează că propunerile cu privire la inițierea negocierilor în vederea încheierii unui tratat internațional se prezintă: Președintelui R.M. - în cazul tratatelor care urmează a fi încheiate în numele R.M.; Guvernului R.M. - în cazul celorlalte tratate. [2, art.7, alin.1]

Președintele R.M. sau Guvernul R.M. adoptă decizia cu privire la inițierea negocierilor. Adoptarea deciziei cu privire la inițierea negocierilor, precum și semnarea, după finalizarea negocierilor, a acestor tratate sunt precedate de consultarea avizului Comisiei parlamentare pentru politică externă, în cazul în care este încheiată una dintre categoriile de tratate internaționale specificate în art.11, alin.1 al Legii cu privire la tratatele internaționale. [2, art.7, alin.2]

Ulterior, aceasta va comunica M.A.E.I.E. prin canale diplomatice propunerile și obiecțiile pe marginea proiectului prezentat de partea moldovenească, urmând a fi stabilită runda de consultări cu participarea delegațiilor oficiale ale ambelor părți.

În cazul în care R.M. notifică prin intermediul M.A.E.I.E. partea care a elaborat tratatul despre lipsa propunerilor și obiecțiilor pe marginea acestuia, runda de consultări poate fi evitată, textele fiind expediate prin canale diplomatice, ambelor părți.

Prin urmare, părțile pot comunica și stabili prin canale diplomatice locul și data semnării acestui tratat, M.A.E.I.E. urmând să imprime textul documentului pe hârtie de tratate, cu respectarea alternanței părții care a elaborat tratatele.

De asemenea, notăm, că există cazuri când părțile nu cad de acord asupra unor prevederi ale proiectului tratatului, se întrunesc în runde atât în țara-gazdă, cât și cea delegatoare pentru a se consulta reciproc asupra textului tratatului.

În cazul în care părțile nu ajung la un consens comun, și una din părți insistă asupra unor prevederi care nu au fost specificate inițial în proiectul tratatului, după runda de consultări, are loc avizarea repetată a proiectului de tratat, care este obligatorie către ministerele de resort în cazul introducerii în textul tratatului a unor completări sau amendamente, ce îi modifică esențial conținutul sau contravin legislației în vigoare.

Astfel, instituția responsabilă de coordonarea acestui proiect de tratat va notifica prin canale diplomatice partea care a elaborat proiectul despre cele menționate mai sus în vederea prezentării ulterioare a poziției autorităților naționale pe marginea acestuia, urmând a fi comunicată ulterior poziția unică a părții moldovenești pe marginea acestui tratat în vederea respectării legislației în vigoare și angajamentelor la care R.M. este parte.

În acest sens, se repetă procedura de avizare la autoritățile naționale cu prezentarea avizelor ministerelor și poziției unice a organului responsabil de inițierea negocierilor (specificată mai sus), iar M.A.E.I.E. va comunica ulterior obiecțiile și propunerile relevante în acest sens.

În cazul în care nu sunt obiecții, părțile se notifică reciproc prin canale diplomatice, urmând a fi stabilită data și locul semnării acestui tratat.

În baza Decretului Președintelui R.M. sau a hotărârii Guvernului R.M. cu privire la inițierea negocierilor, se vor putea întreprinde acțiuni în vederea procedurii de inițiere a negocierii, parafării tratatelor internaționale.

Semnarea tratatelor internaționale se efectuează de către Președintele R.M., Prim-Ministrul R.M., ministrul afacerilor externe al R.M. și de către persoanele abilitate cu depline puteri în condițiile legii și conform împuternicirilor certificate ulterior de M.A.E.I.E., la solicitarea organului responsabil de inițierea negocierilor, cu prezentarea informației relevante privind subiectul vizat.

După semnarea tratatului internațional și depozitarea originalului textului acestuia la arhiva tratatelor M.A.E.I.E.,

organul responsabil pentru realizarea unui asemenea tratat, altul decât cel încheiat în forma simplificată, prezintă spre examinare M.A.E.I.E. un set de documente necesare pentru îndeplinirea procedurilor interne în vederea punerii tratatului în vigoare.

Prezentarea spre ratificare, aprobare, acceptare sau aderare se efectuează pentru fiecare tratat separat prin proiectul actului normativ ori legislativ, care va implica adoptarea sau modificarea unei singure legi și care va prevedea ratificarea, aprobarea, acceptarea/aderarea la un singur act internațional.

Menționăm, că nu se admite ratificarea, acceptarea, aprobarea sau aderarea la un tratat internațional care limitează caracterul suveran, independent sau unitar al statului, precum și la cele care afectează neutralitatea permanentă a statului, exprimate, în particular, prin cedare sau schimb de teritoriu, transfer al competenței naționale în favoarea unei structuri supranaționale sau aderare la organizațiile de securitate colectivă, decât după examinarea problemei în cadrul unui referendum republican.

După îndeplinirea procedurilor interne, prevăzute de legislația în vigoare și de dispozițiile tratatelor internaționale, M.A.E.I.E. va informa Guvernul R.M., organul responsabil pentru încheierea tratatelor respective, precum și alte ministere și departamente despre intrarea lor în vigoare.

Tratatele internaționale intră în vigoare, pentru R.M., în conformitate cu modul și termenele stabilite de tratat sau cu acordul comun al părților și în condițiile stabilite de legislația R.M.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994.
2. Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, nr. 595-XIV din 24 septembrie 1999.
3. Regulamentul privind mecanismul de încheiere a tratatelor internaționale, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 120 din 12 februarie 2001.
4. Mazilu D. Dreptul internațional public, vol. I. – București, Ed. LUNINALEX, 2001, 606 p.

FEMEIA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ – INDICE AL UNEI SOCIETĂȚI ECHITABILE

Ana POPESCU,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

A truly democratic society it's when all of citizens have equal opportunities for development and prosperity, it's when the women have an status in this country.

The social, economic and political changes has led to changes of psychology on the role and place of women in modern society.

Balanced participation of women and men in decision-making of public life, is a part of human rights, an element of social equity; Inclusion the women in management, of public administration, and using professional and psychological potential it's very important for more effective functioning of democratic society.

*„A fi puternic este la fel cum a fi o doamnă;
dacă le spui oamenilor că ești puternic, atunci nu ești”
Margaret Thatcher*

Gradul de democratizare a unei societăți este estimat și după statutul femeii în acest stat, or o societate cu adevărat democratică este atunci când toți cetățenii săi au șanse egale de afirmare și prosperare.

Declarația Universală a Drepturilor Omului stipulează: „Orice persoană are dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși. Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa”, iar emanciparea și independența femeilor, recunoașterea statutului social, economic și politic al lor au o importanță substanțială în formarea unui stat de drept, în care fiecare cetățean este respectat ca o personalitate irepetabilă. Nu înzadar, în toate țările care au optat pentru egalitatea genurilor, unde se dorește cu adevărat ca nivelul de dezvoltare a țării să aibă continuitate, se pune un accent deosebit pe redresarea condiției femeii și a statutului său în societate. [1]

Evoluția social-economică și politică a determinat modificarea psihologiei generale privind rolul și locul femeii într-

o societate modernă, iar reprezentarea acestora în cadrul organelor de conducere ar deveni un indice al echității sociale care lipsește, mai cu seamă, în procesul decizional, respectiv în organele administrației publice.

Aproape pretutindeni femeile au dreptul la vot, în majoritatea cazurilor ele alcătuiesc mai mult de jumătate din numărul total de alegători. În sectorul de stat în prezent lucrează mult mai multe femei. Cu toate acestea, ele ocupă destul de rar funcții decizionale în stat și nu au acces și șanse egale la o carieră în politică.

Respectiv, realitatea inechitabilă este reflectată în opinie, apoi opinia, la rândul său, reproduce această realitate.

Așadar, participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul de luare a deciziilor în domeniile vieții publice reprezintă o parte componentă a drepturilor omului, un element al echității sociale, iar încadrarea plenară a femeii în administrare, folosind potențialul său profesionist și psihologic, drept o condiție necesară pentru funcționare mai eficientă a unei societăți consolidate democratic.

Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că implicarea activă a femeilor ca și a bărbaților, în procesul de luare a deciziilor, precum și prezența acestora în organele administrației publice, atât la nivel central, cât local, facilitează promovarea politicilor sensibile la problematica de gen, adresate necesităților ambelor genuri. Aceasta, la rândul său, contribuie la creșterea nivelului de trai al cetățenilor, la dezvoltarea durabilă a țării (de ex., Norvegia, Suedia, Danemarca, Germania, S.U.A. etc.).

Trebuie menționat faptul că analiza procesului de luare a deciziilor din perspectiva egalității de gen prevede examinarea problemei participativității și reprezentativității femeii în administrația publică. Deseori, presupusa „comunitate a intereselor” între bărbați și femei, a nevoilor și opiniilor acestora este folosită pentru justificarea prezenței majoritare a bărbaților în structurile decizionale la nivel național, de exemplu, în Parlament și Guvern. Dar opiniile și nevoile bărbaților și femeilor nu coincid întotdeauna.

În acest sens, cercetările Organizației Națiunilor Unite cu privire la implicarea genurilor în structurile decizionale demonstrează că bărbații, aleși la posturi de luare și executare a hotărârilor, în marea majoritate nu cunosc necesitățile femeilor, la fel și faptul că problemele acestora sunt legate de dezvoltarea social-economică la nivel local, raional, național. Lipsa unei astfel de dimensiuni înseamnă că politica nu este eficientă și rezultativă. Așadar, existența barierelor în avansarea femeilor în politică poate conduce la faptul că o parte considerabilă a membrilor societății, care sunt buni profesioniști și posedă abilități, pierzând speranța în posibilitatea depășirii acestora, vor încerca să plece în alte țări în căutarea noilor oportunități.

Reprezentativitatea femeilor este extrem de importantă pentru ca interesele acestei jumătăți a populației să fie tratate adecvat. Or, odată cu procesele de consolidare a democrației și mult râvnitului „stat de drept - Republica Moldova”, apare în evidență necesitatea soluționării actualelor probleme cu care se confrunta zilnic femeile din țara noastră.

În conformitate cu prevederile Codului electoral, [2] cetățenii Republicii Moldova pot alege și pot fi aleși fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Legea privind partidele și alte organizații social-politice reglementează obligația acestora de a promova principiul egalității femeilor și bărbaților în organele lor decizionale de toate nivelurile. În realitate însă situația este de altă natură. [3] Deși atât Legea privind partidele și alte organizații social-politice, cât și Legea privind asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați cer integrarea dimensiunii de gen, nu există un mecanism de monitorizare care ar stabili răspunderea pentru încălcarea acestor cerințe. [4]

Deși la nivel formal există egalitate între genuri, procesele sociale evoluează astfel încât femeile mai rămân a fi dependente economic și ca statut de bărbați, or sunt nevoite să muncească peste hotarele țării pentru a-și asigura un trai decent.

„Fără stabilirea egalității genurilor la nivel decizional, femeile nu se pot prevala de egalitatea deplină cu bărbații nici într-un domeniu. Lipsa vocii femeilor în formarea instrumentelor politice fundamentale ...a contribuit la păstrarea inegalității genurilor chiar și în astfel de domenii ca sănătatea femeilor și securitatea în propriile lor case”. [5]

Așadar, conștientizăm necesitatea prezenței femeilor în structurile de conducere a țării, care cunoscând complexitatea acestor probleme, care le vizează nemijlocit, ar contribui mai eficient la soluționarea acestora, prin participarea la procesul decizional, la elaborarea politicilor publice sau implementarea acestora.

În același timp, este extrem de important de înțeles că participarea echilibrată nu apare în baza unui mandat formal sau invitarea simplă a femeilor la conducere, or există suficiente obstacole în procesul reprezentării femeilor atât în administrația publică centrală cât și locală, iar barierele sistemice, care le împiedică deseori să participe la structurile de stat decizionale, sunt destul de serioase:

- existența stereotipurilor patriarhale puternice în societate;
- lipsa consecvenței din partea statului pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei;
- lipsa unei strategii de abordare integrată a egalității genurilor;
- insuficiența resurselor umane și financiare în domeniu;
- femeile au povară dublă: serviciul și lucrul casnic, respectiv, concilierea vieții de familie cu viața profesională;
- lipsa unei politici complexe, a programelor de promovare și integrare a egalității genurilor etc.

Totodată, reprezentarea echilibrată a genurilor ține și de aspectul încrederii față de structurile de stat, expresie a legitimității acestora. „Când procesele democratice prevalează, înaintarea femeilor la posturi de conducere în stat aduc sens naturii reprezentative a democrației, instituționalizează și asigură legitimitatea vocii femeilor la nivel decizional”. [6] Mai mult ca atât, suntem conștienți de faptul că populația va avea încredere mai mare într-un guvern transparent, social echitabil, care ar reprezenta interesele întregii societăți.

Participarea mai numeroasă a femeilor trebuie să ajute societatea să conștientizeze importanța problematicii de

gen în procesele administrative și politice. În același timp, trebuie avut în vedere faptul că înțelegerea problemelor de gen de către toți actorii sociali necesită mari eforturi și muncă asiduă. În acest context, pentru schimbarea atitudinii guvernelor față de problemele politicilor de gen, e necesar de ținut cont de următoarele trei chestiuni: [7]

Masa critică. Este demonstrat faptul că pentru ca doleanțele unui grup cu interese comune (în acest caz – femeile) să fie auzite și luate în considerație, este necesară reprezentativitatea acestuia nu mai joasă de 30%.

Crearea potențialului și dezvoltarea aptitudinilor. Pregătirea și instruirea femeilor și bărbaților în domeniul planificării de gen reprezintă o condiție esențială a procesului de formare profesională.

Mecanismele naționale. Pentru asigurarea planificării eficiente și implementarea inițiativelor în domeniul egalității de gen sunt necesare diverse instituții care susțin integrarea dimensiunii de gen la nivel național.

Femeile trebuie să fie prezente la toate nivelurile de luare a deciziilor din multiple considerente, printre care:

- au aceleași capacități intelectuale ca și bărbații;
- constituind peste 52% din populație, ele reprezintă majoritatea potențialului uman ce trebuie folosit pentru binele societății;
- accedând în organele decizionale, femeile vor rezolva nu doar problemele lor, ci și ale întregii societăți: crearea locurilor de muncă, diminuarea șomajului, scăderea nivelului de sărăcie etc.;
- societatea, în care la conducere vor fi mai multe femei, se va dezvolta mai armonios, dat fiind caracterul mai sociabil și caritabil al femeilor, care va determina elaborarea unor politici mai puțin dure și va contribui la diminuarea nivelului criminalității din societate;
- prezența femeilor în organele decizionale își va aduce contribuția la modificarea tradițiilor și cutumelor moștenite de la epoca sovietică, deoarece acestea nu au fost admise în culoarele puterii în acele timpuri și sunt afectate mai puțin de stilul totalitarist și autoritar de conducere.

O altă parte a unei și aceleiași monede o constituie debarasarea femeilor de stereotipurile patriarhale și ale gândirii perimate. De ce femeile, care sunt majoritare în lume și au dreptul de vot, nu lucrează pentru legi care să le acorde mai multe zile de odihnă, mai multe privilegii când sunt însărcinate, când sunt mame. A venit timpul conștientizării rolului femeii puternice, moderne și independente de ea însăși, or percepția rolului femeii în societate s-a format de-a lungul istoriei și ar fi greșit să susținem că imaginea femeii în societatea noastră se formează și este promovată numai sub influența bărbaților, care, tradițional, nu vor să cedeze puterea și de aceea preferă să țină partenerile departe de organele decizionale.

Trebuie să recunoaștem că femeile însele sunt, de cele mai multe ori, în acest sens, purtătoare ale propriei imagini discriminatoare. Femeile din țara noastră posedă un potențial enorm pentru a se afirma, dar ca să schimbe situația în bine, ele ar mai avea nevoie de conștientizarea deplină a conceptului egalității de gen, a faptului că toți cetățenii sunt egali și să întreprindă o mare activitate de zi cu zi pentru a-și atinge scopurile cu propriile forțe.

„A fi puternic este la fel cum a fi o doamnă; dacă le spui oamenilor că ești puternic, atunci nu ești”, spunea Margaret Thatcher, prima conducătoare a unei națiuni puternic industrializate. Ea a avut trei mandate ca prim-ministru al Marii Britanii. Nu sunt puțini cei care au criticat-o, însă ea a făcut un adevărat cult din a îndemna oamenii să-și asume disciplina responsabilității personale și să-și clădească încrederea în forțele proprii, creând în Marea Britanie un climat de afaceri sănătos și lipsit de opreliști excesive. În perioada în care s-a aflat la cârma guvernării din Marea Britanie, ea a reușit să scoată țara din recesiunea economică. [8]

Așadar, pentru ca egalitatea reală să fie un fapt împlinit, este nevoie de propria schimbare a atitudinilor și comportamentelor, a modului de gândire, a stilurilor de viață, precum și asigurarea participării echilibrate a bărbaților și femeilor la procesul de luare a deciziilor la nivel național, inclusiv eliminarea obstacolelor în calea participării femeilor la administrarea vieții publice. Femeile la posturi decizionale reprezintă modele importante de rol, care pot încuraja alte reprezentante ale sexului feminin pentru activitatea în sfera de administrare și conducere.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948 la New York, art. 21, Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90.
2. Codul electoral al Republicii Moldova, nr. 1381-XIII din 21.11.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997.
3. Legea privind partidele și alte organizații social-politice nr. 718-XII din 17.09.1991, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 02613.02.2004.
4. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr.5 din 09.02.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50 din 24.03.2006.
5. Womens Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges, UNDP, 2000.
6. J. Beall, „Urban Governance: Why Gender Matters”, Gender in Development Monograph Series 1, UNDP, 1996.
7. Gender Mainstreaming in Practice: a Handbook, UNDP RBEC, 2002.
8. Stephen R. Covey, The 8th Habit. From Effectiveness to Greatness, FranklinCoveyCompany, 2004.

EFECTELE EXTRATERITORIALE ALE HOTĂRÂRILOR JUDECĂTOREȘTI STRĂINE ÎN SISTEMUL JUDICIAR AL REPUBLICII MOLDOVA

Victoria ROȘCA,
studentă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The subject of the extraterritorial effects of the foreign judgment decision represents an actual problem of our days. Foreign law problems occur more often in the practice of the courts of the Republic of Moldova on the extent of increasing the number of legal foreign element linked to increased foreign trade, diversify markets for Moldovan products, increasing the number of Moldovan citizens moving abroad for the purpose of work, or staff augmentation in the number of foreigners visiting Moldova and other such causes. Thus, in thesis are considering aspects of a foreign court decision and effects that can benefit in a foreign state submitted proposals and recommendations for modification and adjustment of civil procedural legislation of the Republic of Moldova to the conditions and standards that would ensure the creation of legal mechanisms necessary for the realization of their goals and confirm them not only legal, but also actual.

Realitatea ultimilor douăzeci de ani din spațiul statului moldovenesc indică asupra tendinței impunătoare de formare a statului și sistemului de drept, ceea ce implică necesitatea asigurării perfecționării mijloacelor și metodelor de reglementare a raporturilor examinate. În acest context, tendința de astăzi a legiuitorului moldovenesc este de cooperare juridică și judiciară internațională, precum și de ajustare a reglementărilor interne la normele europene, care, împreună, reprezintă un instrument pentru participarea la realizarea unui spațiu juridic european armonios, simplificat și coerent, în care se exclude posibilitatea de apariție a conflictelor de legi, se reduce durata desfășurării diferitelor proceduri, se creează facilități pentru cetățenii Republicii Moldova și străini, inclusiv pentru investițiile străine.

Declar ferm că *actualitatea* temei cercetate este indiscutabilă, întrucât probleme legate de dreptul străin apar tot mai des în practica instanțelor judecătorești din Republica Moldova pe măsura sporirii numărului raporturilor juridice cu element străin determinate de creșterea volumului comerțului exterior, diversificării piețelor de desfacere a produselor din Republica Moldova, sporirii numărului cetățenilor moldoveni care se deplasează în străinătate în scop de serviciu sau personal, augmentării numărului străinilor care vizitează Moldova și alte asemenea cauze.

Astfel, în conformitate cu art. 467, alin. (2) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003 (în continuare – *C.P.C. al Republicii Moldova*), prin hotărâre judecătorească străină se înțelege o hotărâre pronunțată în pricina civilă de o judecată de drept comun sau de o judecată specializată pe teritoriul unui alt stat. [1]

Marii magistrați autohtoni, făcând analiza logică a art. 467 al C.P.C. al Republicii Moldova, conchid că noțiunea de „hotărâre judecătorească străină” se întrebuințează în sens larg. Adică, urmează a fi recunoscută și executată pe teritoriul Republicii Moldova orice act de dispoziție judecătorească, prevăzut de legislația națională a statului, pe teritoriul căreia a fost pronunțată hotărârea, prin care litigiul a fost soluționat în fond, dacă nu există careva interdicții, stabilite prin legea națională sau internațională. [2]

Prin urmare, referitor la definirea hotărârii judecătorești străine, considerăm că în scopul prevenirii oricăror interpretări eronate și limitative, este binevenit de a modifica conținutul art. 467 din Codul de procedură civilă al R.M. cu includerea obligatorie a trei elemente de bază. Astfel, o hotărâre judecătorească străină reprezintă:

- *actul emis de o instanță judecătorească sau de o autoritate competentă cu atribuții jurisdicționale, indiferent de denumirea acestuia (decret, ordin, decizie, sentință, ordonanță, încheiere etc.);*
- *actul pronunțat pe teritoriul și de un organ abilitat al unui alt stat decât Republica Moldova;*
- *actul de materie civilă, familială, comercială, de muncă.*

Definiția propusă de noi ia aspectul următor: „*Actul de materie civilă, familială, comercială, de muncă, emis de o instanță judecătorească sau de o autoritate competentă cu atribuții jurisdicționale, indiferent de denumirea acestuia (decret, ordin, decizie, sentință, ordonanță, încheiere etc.), care este pronunțat pe teritoriul și de un organ abilitat al unui alt stat decât Republica Moldova.*”

Merită de remarcat faptul că legislația națională în domeniul recunoașterii și executării hotărârilor judecătorești străine instituie la bază *principiul reciprocității*.

Importanța majoră a acestui principiu este determinată de faptul optimizării consolidării și conferirii unui grad de celeritate a procedurii de recunoaștere și executare a actului judecătorească înființat într-un alt stat.

În doctrină se propagă ideea că asemenea extindere a posibilităților de recunoaștere și executare a hotărârilor străine favorizează lărgirea relațiilor interstatuale. [3]

Astfel, propunem ca condiția reciprocității între statul a cărui instanță a pronunțat hotărârea și statul în care urmează a fi executată această hotărâre să fie percepută ca o condiție de regularitate internațională de care va depinde eficacitatea hotărârii străine în Republica Moldova. Ceea ce înseamnă **inclusiunea în lista temeiurilor** prevăzute la art. 471 C.P.C. al Republicii Moldova a **literii i)** cu următorul conținut: „Între Republica Moldova și statul a cărui hotărâre se cere a fi recunoscută nu este încheiat vreun tratat internațional, precum și între aceste state recunoașterea nu are loc pe baza principiului reciprocității, în ce privește efectele hotărârilor judecătorești străine”. Astfel, în contextul legislației de astăzi, circumstanța lipsei de reciprocitate dintre Republica Moldova și statul străin a cărui hotărâre judecătorească se cere recunoscută și executată, nu poate constitui temei de refuz în recunoaștere și executare a hotărârii judecătorești străine - situație care este analizată ca carență legislativă și necesită o rapidă modificare.

O incursiune în adâncul istoriei ne prezintă o neglijare vizibilă a efectelor pe care le produce hotărârea unei instanțe străine. Argumentele invocate în vederea susținerii acestei practici sunt de o diversitate ponderabilă - de natură religioasă, politică, juridică, geografică, impunând conceptul teoriei suveranității statelor, ca având la bază un fundament științific. Astfel, atitudinea ostilă față de actul jurisdicțional străin se explică prin nevoia de a apăra suveranitatea statului, altfel s-ar fi produs un amestec în treburile interne ale statului - exclusivul autorităților statale la îndeplinirea justiției. Mai târziu, conceptul clasic al suveranității statelor a fost esențial revizuit, practic părăsind mediul în care a luat naștere. [4]

Revenind în lumea contemporană de astăzi, observăm că în vederea asigurării unui progres social și economic echilibrat și durabil, bazat cu prioritate pe cooperare, statele au cedat aspecte din suveranitate; astfel, investind o hotărâre judecătorească străină cu trei efecte fundamentale:

- autoritatea lucrului judecat;
- forță executorie;
- putere doveditoare a unui act autentic.

În acest sens, devine imperioasă afirmația doctrinarului Haimo Schack, care consideră că obiectul recunoașterii unei hotărâri judecătorești străine nu-l constituie hotărârea însăși, ci efectele sale. [5]

I. Autoritatea lucrului judecat este o interdicție, un ordin adresat judecătorului de a nu judeca din nou o cauză definitiv judecată. [6]

Autoritatea lucrului judecat prezintă următoarele particularități:

- a) dezinvestește instanța de judecată, care a soluționat litigiul în fond, și orice altă instanță a statului de puterea de a soluționa un eventual litigiu între aceleași părți cu același obiect;
- b) constată prezența sau lipsa dreptului subiectiv al reclamantului;
- c) înlocuiește prescripția dreptului la acțiune cu o nouă prescripție, referitoare la dreptul la executare silită. [7]

În literatura de specialitate se încearcă a se face distincție între „autoritatea de lucru judecat” care exprimă efectul negativ al lucrului judecat, în virtutea căruia o nouă judecată asupra aceleiași pricini este împiedicată și între „puterea de lucru judecat”, ce exprimă un efect pozitiv al eficienței active a hotărârii, posibilitatea părților de a executa prin mijloace legale dispozițiile acelei hotărâri. [8] Însă analizând opiniile mai multor doctrinari, ne aliniem celor care susțin că delimitarea acestora nu este utilă din punct de vedere practic, iar, în substanțial, nici posibilă, întrucât autoritatea și puterea lucrului judecat sunt două laturi ale aceluiași întreg, fapt pentru care considerăm ca ineficientă dezvoltarea conceptului respectiv.

În continuare, calificăm ca utilă pe plan juridic distincția propusă de doctrinarul autohton Violeta Cojocaru, între cele două elemente ce formează conținutul autorității de lucru judecat și anume: *elementul coercitiv*, care se referă la natura procedurală a hotărârii, ce stabilește ordinul de a nu se rejudeca pricina definitiv soluționată și *elementul axiologic*, care ține de materialitatea soluției pronunțate, deoarece prin hotărârea definitivă și irevocabilă se decide totuși o chestiune de fond. [9]

În contextul celor expuse, ne permitem să afirmăm că efectul principal al recunoașterii unei hotărâri judecătorești străine constă în faptul beneficierii de către aceasta de autoritatea lucrului judecat întocmai ca o hotărâre judecătorească autohtonă.

II. Forța executorie este cel de-al doilea efect al hotărârii străine și se referă la posibilitatea folosirii hotărârii străine ca titlu executoriu pe teritoriul unui stat suveran, pe baza unei proceduri prealabile de încuviințare a executării silit, procedură denumită, în doctrină și jurisprudență, ca *procedura de exeqatur*. [10]

Formula executorie aplicată pe hotărâre dă naștere titlului executoriu. [11]

Forța executorie înseamnă ordinul, ce se conține în hotărârea judecătorească, dat organelor de executare silită, de a îndeplini dispozitivul hotărârii, în cazul în care cel care a pierdut procesul nu execută de bună voie cele prescrise în hotărârea judecătorească. [12]

Este important de subliniat faptul că, spre deosebire de autoritatea lucrului judecat, forța executorie a hotărârii judecătorești are o întindere teritorială limitată la jurisdicția statului instanța căruia a pronunțat hotărârea. Această situație se explică prin faptul că ordinul de executare silită cuprins în dispozitivul hotărârii poate fi adresat doar organelor de executare proprii și nicidecum celor străine.

III. Puterea doveditoare a actului autentic este cel de-al treilea efect al hotărârii străine și înseamnă asimilarea hotărârii judecătorești cu un act original care conține soluția unui litigiu civil, precum și faptul că nu pot exista alte acte autentice care ar conține o altă soluție a litigiului respectiv. [13]

Astfel, printre efectele hotărârilor judecătorești se accentuează și faptul că hotărârea judecătorească constituie, din punct de vedere probator, un înscris autentic, astfel încât constatările personale ale judecătorului pot face dova-

da până la înscrierea în fals, puterea doveditoare a actului autentic însemnând că hotărârea judecătorească este un act autentic care exclude existența altora privitor la soluția pronunțată de instanță. [14]

Potrivit dispozițiilor art.137, alin. (2) din C.P.C. al Republicii Moldova, se consideră probă scrisă sentințele, hotărârile și alte acte judecătorești. Potrivit regulii *locus regit actum*, puterea doveditoare a hotărârii judecătorești este conferită de legea sub imperiul căreia a fost pronunțată. [15]

În același context, doctrinarii români afirmă că dacă judecătorul străin face constatări personale, care sunt consemnate în cuprinsul hotărârii, acestea vor avea forță probantă pe care o recunoaște legea statului de origine. Astfel, de exemplu, dacă ele fac dovada până la înscrierea în fals, tot astfel vor fi privite și de judecătorul român până la stabilirea falsului în statul de origine. În ceea ce privește celelalte constatări derivate din probele administrate în străinătate, acestea ar avea credință numai în cazul în care nu au fost contrazise de alte mijloace de probă. [16]

Este binevenită constatarea doctrinarului autohton Violeta Cojocaru referitor la faptul că puterea probantă ca act instrumental este legată de constatările, de fapt, inserate în cuprinsul hotărârii. [17]

Puterea probantă a hotărârilor străine se clasifică în *putere probantă extrinsecă*, care implică două operațiuni distincte: verificarea valabilității formale a înscrisului, prezentat ca o hotărâre judecătorească și controlul veridicității semnăturilor și sigiliului pe care le poartă, precum și *putere probantă intrinsecă*, care stabilește valoarea de adevăr de care se pot bucura în statul solicitat constatările de fapt cuprinse în hotărârea străină. [18]

Ca o generalizare a celor trei efecte expuse propunem o concretizare din partea doctrinarului român Aurelian Gheorghe, care susține că hotărârea străină va beneficia de un tablou integru al efectelor sale, doar sub rezerva îndeplinirii cumulative a următoarelor condiții de regularitate internațională:

a) hotărârea este definitivă, potrivit legii statului unde a fost pronunțată, respectiva condiție înlătură orice îndoială în privința hotărârii străine care poate fi supusă procedurii de recunoaștere în statul român, întrucât calificativul de definitivă este expres prevăzut de lege;

b) instanța care a pronunțat-o a avut, potrivit legii menționate, competență să judece procesul;

c) există reciprocitate în ceea ce privește efectele hotărârilor străine între statul pe teritoriul căruia se solicită recunoașterea și statul instanței care a pronunțat hotărârea.

În acest sens, oferă explicație autorul: numai dacă hotărârile instanțelor naționale beneficiază de autoritate de lucru judecat și de forță executorie în statul de unde provine hotărârea străină, aceasta poate fi invocată, la rândul său, cu eficacitate în statul național. [19]

În cazul în care nu este îndeplinită oricare dintre cele trei condiții de regularitate internațională enumerate mai sus, hotărârea străină își pierde eficacitatea, în înțelesul că nu poate fi recunoscută spre a se bucura de autoritatea lucrului judecat, nu poate fi executată și nici nu poate fi folosită ca probă spre a confirma situațiile de fapt pe care le constată. [20]

Cu referire la condițiile de regularitate expuse de doctrinarii români merită de specificat că aceste condiții se regăsesc în art. 167 al Legii D.I.P. a României și în art.1095, alin. (1) din C.P.C. al României. [21] Astfel, necoresponderea măcar a uneia dintre cele trei condiții asigură un temei legal de refuz în recunoaștere și executare a hotărârii judecătorești străine.

Făcând o tangență la legislația procesual-civilă autohtonă de domeniu, remarcăm lipsa unor asemenea condiții de regularitate. Însă legislația noastră procesual-civilă conține temeiuri de refuz în recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești străine, care trebuie interpretate ca condiții negative, iar întrunirea uneia exclude recunoașterea și executarea hotărârii judecătorești străine.

Din cele expuse, remarcăm că, în mod tradițional, efectele hotărârilor judecătorești străine se clasifică în autoritatea lucrului judecat, forța executorie și puterea probantă a actului autentic. [22]

Doctrinarii procesualiști moderni, precum J. Foyer, P. Hebraud, C.Blery propun o nouă clasificare, distingând între efectele *stricto sensu* și atributele hotărârii. Drept efect al hotărârii judecătorești este considerată eficacitatea substanțială, deoarece este obiectul unei decizii judecătorești, judecătorul modificând situația substanțială a părților. Pe când autoritatea de lucru judecat și forța executorie sunt atributele hotărârii, care nu sunt conferite printr-o hotărâre dată de către judecător, dar posedă caracter funcțional. Forța executorie asigură eficacitatea hotărârii, deoarece permite obținerea executării silite. Autoritatea de lucru judecat asigură imutabilitatea verificării jurisdicționale, evitând reînceperea procesului între aceleași părți cu același obiect. [23]

În rezultatul unor tratative statele au stabilit univoc că efectele însușirii recunoașterii și executării hotărârilor judecătorești străine sunt totuși limitate, din punctul de vedere al domeniului de aplicare. Aceasta însă nu se aplică în materie fiscală, vamală sau administrativă.

Or, după cum afirmă L. P. Anufrieva, depășirea limitelor impuse efectelor hotărârii judecătorești străine presupune încălcarea priorităților general acceptate de statele spațiului internațional contemporan. [24]

Violeta Cojocaru susține că hotărârea judecătorească străină are valoare prin ea însăși, fiind deci o realitate care nu se poate ignora, producând efecte independent de procedura de exequatur sau de recunoaștere. [25]

În concluzie, venim cu constatarea, potrivit căreia în sistemul jurisdicțional al Republicii Moldova o hotărâre judecătorească străină va beneficia de un tablou integru al efectelor sale, doar în cazul excluderii tuturor temeiurilor de refuz reglementate de C.P.C. al Republicii Moldova în vigoare în art. 471 și art. 473, or, alte temeiuri de refuz sunt inadmisibile conform legislației noastre interne, cu excepția cazurilor prevăzute în tratatele bilaterale încheiate cu statul nostru pe marginea respectivei probleme. În cele din urmă, susținem că despre autoritatea lucrului judecat, despre forța executorie, precum și despre puterea doveditoare actului autentic putem discuta doar după

emiterea de către autoritățile competente autohtone a actului definitiv și irevocabil confirmativ de recunoaștere și încuviințare a executării silite a hotărârii judecătorești străine.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr. 225 din 30.05.2003, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.06.2003.
2. Convenția de la Bruxelles cu privire la competența judiciară și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, încheiată la 27.09.1968, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 21.12.2007.
3. Legea cu privire la reglementarea raporturilor de drept internațional privat, nr.105 din 22 septembrie 1992. În Monitorul Oficial al României din octombrie 1992, nr. 245/1.
4. Codul de procedură civilă al României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 15.07.2010, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 03.08.2012, intrat în vigoare la 15 februarie 2013.
5. Băieșu V., Căpățînă I. Drept internațional privat, Note de curs, Chișinău: ed. Tipogr. Centrală, 2000.
6. Ciobanu V., Zilberstein S. Drept procesual civil. Executare silită, vol. I, București: ed. Lumina Lex, 1996.
7. Cojocaru V. Recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești străine în materie civilă în Republica Moldova, Monografie, Chișinău: CEP USM, 2007.
8. Diaconu N. Drept internațional privat, București: ed. Lumina lex, 2002.
9. Gheorghe A. Drept internațional privat, București, ed. Universul Juridic, 2010.
10. Hurciuc I. Regimul hotărârilor judecătorești străine în dreptul internațional privat, În Revista „Avocatul”, nr.3-6/99.
11. Poalelungi M. ș.a., Manual al judecătorului la examinarea pricinilor civile, Chișinău: ed. Cartier, 2006.
12. Zilberstein S. Proces civil internațional, București: ed. Lumina Lex, 1994.
13. Ануфриева Л. П. Международное частное право, Москва: изд. Бек, 2001.
14. Марышева Н. И. Международное частное право, Москва: Юристь, 2004.
15. Шак Хаймо. Международное гражданское процессуальное право, Москва: изд. БЕК, 2001.

ATELIERUL NR.4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

ASIGURAREA PERFORMANȚEI ÎN SECTORUL PUBLIC PRIN EFICIENTIZAREA RELĂȚIEI DINTRE POLITICA MACROPRUDENȚIALĂ ȘI STABILITATEA FINANCIARĂ

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei

Natalia ȘTEFÎRȚĂ,
economist principal, Banca Națională a Moldovei,
conferențiar universitar, doctor în economie, Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

This paper attempts to improve public sector performance by strengthening the relationship between financial stability issues in economic theory and identification management solutions episodes of financial instability knowledge literature.

An essential reference is Minsky's financial instability hypothesis, which argues that a fundamental feature of the financial system is that it swings between robustness and fragility and these pendulum swings are an integral part of the process that generates the business cycle. Studies show that the effects of banking crises on economic activity are important both in magnitude and duration. Recently, macroprudential policy stood out as a central pillar in promoting financial stability in a broad sense. Regarding specific objectives of macroprudential policy, the prevalent vision refers to limiting systemic risk and macroeconomic costs of financial crises, but there are also important nuances. Research methodology aims at studying these relationships and determines how they act to improve public sector performance.

În managementul modern se impune din ce în ce mai puternic nevoia unui model integrat de conducere a entității, descris prin conceptul de *management by systems*.¹ [10, pp. 758-775] În calitatea sa de „sistem complex, dinamic, deschis, autonom, orientat către piață, productiv și social”, entitatea economică este compusă din subsisteme cu acțiuni și relații determinate între ele, schimbă resurse cu exteriorul și este perturbată de factori interni (nemulțumiri ale angajaților, defecțiuni ale echipamentelor) și externi (cadrul legal). Vorbim aici de entități economice, și nu de întreprinderi, deoarece definiția sistemică de mai sus poate fi extinsă și asupra instituțiilor publice, a organizațiilor nonprofit etc.

Conceptul de *management by systems* presupune conducerea entității prin determinarea legăturilor între aceste subsisteme, precum și a legăturilor între entitate ca întreg și mediul înconjurător cu scopul declarat de a atinge un optim de funcționare.² [10, pp. 824] Premisa esențială pentru atingerea acestui optim de funcționare este ca procesele și relațiile din interiorul entității economice să fie măsurabile cu o precizie cât mai bună. Originea termenului macroprudențial datează încă de la sfârșitul anilor '70 ai secolului trecut. Prima apariție a fost în timpul unei întâlniri a Comitetului Cooke din 1978.³ Contextul în care a fost folosit viza temerile privind implicațiile macroeconomice asupra stabilității financiare a ritmului rapid de creștere a creditării către țările în dezvoltare. O dimensiune macroprudențială evidențiată a fost asupra potențării reciproce dinspre sistemul financiar și economia reală, aceasta fiind cunoscută în prezent ca ceea ce desemnează prociclicitatea sistemului financiar. Până la apariția crizei financiare, a existat în literatura de specialitate privind politica monetară o oarecare convergență a ideilor în ceea ce privește obiectivul pe care trebuie să-l urmărească, respectiv stabilitatea prețurilor pe un orizont de timp de, cel mult, doi ani sau în cazul existenței unui *mandat dual*,⁴ precum în cazul FED, și un obiectiv privind maximalizarea nivelului de ocupare a populației. A existat însă la sfârșitul anilor '90 ai secolului trecut și o altă viziune, care susținea că autoritățile ar putea folosi politica monetară pentru a preveni

acumularea dezechilibrelor în sistemul financiar. Există lucrări care au tratat felul în care politica monetară ar trebui să răspundă la variațiile prețurilor activelor. În esență, considerentul era că, în unele circumstanțe, rațiuni privind stabilitatea financiară pot determina banca centrală să devieze oarecum de la obiectivul de inflație pe termen scurt prin creșteri ale dobânzii mai mari decât cele justificate de traiectoria inflației, pentru a reduce probabilitatea instabilității financiare în viitor și, implicit, a variabilității inflației pe un orizont de timp mai mare, Kent și Lowe (1997), [7] argumentând riguros din punct de vedere teoretic această viziune. Okina et al. (2000) [9] aduce argumente în privința creșterii dobânzii de politică monetară în scopuri de stabilitate financiară, bazându-se pe experiența japoneză din anii '80 (secolul al XX-lea). Goodheart (1995) [6, pp.439-510] subliniază, în contextul analizării indicatorului potrivit pentru măsurarea inflației, nevoia de a ține cont de comportamentul prețului activelor în stabilirea politicii monetare.

Literatura privind politica macroprudențială pare a fi încă departe de a se apropia de un consens larg în ceea ce privește obiectivele, așa cum s-a întâmplat în cazul politicii monetare înaintea crizei financiare. Borio (2003) [3] a fost printre primii care a tratat amănunțit problematica macroprudențialității, susținând nevoia de întărire a acestei orientări a supravegherii și reglementării bancare pentru combaterea instabilității financiare, pe fondul experienței crizelor financiare din anii '90 în țările scandinave și asiatice. Lucrearea definește, compară și nuanțează dimensiunea macroprudențială și microprudențială care coexistă inevitabil în cadrul de reglementare și supraveghere financiară (tabelul 1).

Particularitățile celor două abordări sunt evaluate din perspectiva obiectivelor, a modelului de risc și a interconexiunilor din sistem, astfel:

- în ceea ce privește politica microprudențială, obiectivul imediat este să evite problemele la nivelul individual al instituțiilor financiare, obiectivul major fiind protecția deponenților și a investitorilor; riscul este considerat de natură exogenă, adică independent de comportamentul individual al agenților individuali, iar interconexiunile și expunerile comune între instituții financiare sunt irelevante, în timp ce
- la nivel macroprudențial, obiectivul imediat este limitarea instabilității la nivelul sistemului, obiectivul major fiind evitarea costurilor macroeconomice asociate instabilității financiare; riscul este de natură endogenă, fiind influențat de comportamentul colectiv al instituțiilor financiare, iar legăturile și expunerile comune între instituții financiare sunt foarte importante la nivelul sistemului.

În sens larg, este acceptat în literatura de specialitate că obiectivul global al politicii macroprudențiale este promovarea stabilității financiare. În ceea ce privește obiectivele specifice ale politicii macroprudențiale, viziunea dominantă vizează limitarea riscurilor și a costurilor crizelor financiare, existând însă și anumite nuanțări.

Tabelul 1

Perspectiva macroprudențială versus cea microprudențială

	Macroprudențial	Microprudențial
Obiectiv imediat	Limitarea instabilității la nivelul sistemului	Limitarea problemelor la nivelul instituțiilor
Obiectiv final	Evitarea costurilor macroeconomice asociate instabilității financiare	Protecția consumatorilor (investitor/deponent)
Caracterizarea riscului	Endogen (dependent de comportamentul colectiv)	Exogen (independent de comportamentul individual al agenților)
Corelarea și expunerile comune între instituții	Importantă	Irelevantă
Calibrarea filtrelor prudențiale	Vizează riscul la nivelul sistemului	Vizează riscul individual al instituțiilor

Sursa. Borio (2003). Disponibil:< <http://www.bis.org/publ/work128.pdf>>

Borio și Drehmann⁵ (2009) [2] sunt printre exponenții acestei orientări, considerând că scopul politicii macroprudențiale este limitarea riscurilor care conduc la episoade de instabilitate financiară care, la rândul lor, presupun costuri macroeconomice importante. Fundamentul viziunii lor are punct de plecare diferențierea prezentată anterior între perspectivele micro- și macroprudențială.⁶

O descriere mai detaliată, tot în linie cu această viziune, aparține lui Caruana (2010), [4] managerul general al BIS, care încadrează explicit problematica politicii macroprudențiale atât într-o dimensiune temporală, cât și una cross-sectională, considerând că obiectivul este „reducerea riscului sistemic” prin adresarea explicită a interconexiunilor între instituții financiare și a expunerilor comune ale acestora, precum și prociclicitatea sistemului financiar”.

Abordarea conceptuală a problematicii stabilității financiare are ca punct de plecare ipoteza instabilității financiare a lui Minsky. [8] Această teorie a venit în actualitate numai în contextul crizei financiare recente care a urmat perioadei „Marii Moderații” și ca necesitate de a explica la nivel conceptual cum s-a ajuns în acest punct.

Forma generală a acestei teorii a apărut în 1974. În esență, Minsky susținea că o caracteristică fundamentală a economiei este că sistemul financiar pendulează între robustețe și fragilitate și că aceste pendulări sunt parte integrantă a

procesului care generează ciclul economic. Minsky identifică existența a trei tipuri de relații venit-datorie pentru agenții economici: tradiționale, speculative și Ponzi.

În primul caz, agenții economici își pot onora obligațiile contractuale de plată prin cash-flowurile (veniturile așteptate) pe care le generează. Agenții speculativi își onorează doar dobânda și rostogolesc principalul (cel mai adesea guverne, bănci și corporații care emit obligațiuni), în timp ce agenții de tip Ponzi nu pot acoperi din venit nici dobânda, nici principalul fiind obligați fie să vândă active, fie să se împrumute suplimentar pentru a rambursa datoriei mai vechi. Atât timp cât relațiile venit-datorie tradiționale sunt dominante, economia tinde către echilibru. În contrast, cu cât ponderea celorlalte două tipuri de relații (speculative și Ponzi) crește, cu atât probabilitatea ca economia să fi deviat din spre echilibru este mai mare.

Pe scurt, teoria, publicată în 1992, este enunțată astfel:

- prima teoremă a ipotezei instabilității financiare este că economia are regimuri de finanțare sub care este stabilă și regimuri de finanțare în care este instabilă;

- a doua teoremă enunță că, de-a lungul perioadelor de prosperitate prelungită, economia trece de la relații financiare care asigură stabilitatea sistemului la relații financiare care contribuie la instabilitatea sistemului. Această tranziție a sistemului presupune apariția de bule ale prețurilor activelor.

Mai mult, Minsky a descris și paradoxul fenomenului de dezintermediere, în care acest tip de comportament rațional din partea firmelor și populației și necesar pentru revenirea economiei la echilibru, conduce la amplificarea recesiunii economice. [8]

Cadrul de analiză a lui Minsky are în vedere evoluția instabilității în două faze, respectiv, un ciclu primar și un superciclu. Ciclul Minsky primar se referă la evoluția aranjamentelor de finanțare și surprinde apariția instabilității financiare la nivelul bilanțurilor firmelor și gospodăriilor populației. Acest ciclu trece prin cele trei faze menționate anterior: debutează cu finanțare tradițională în care veniturile așteptate ale debitorilor sunt suficiente pentru a acoperi dobânda și principalul împrumutului, apoi trece la faza de finanțare speculativă, care presupune că veniturile acoperă doar dobânda, până la finanțare Ponzi, în care veniturile sunt insuficiente pentru acoperirea dobânzilor și debitorii depind de câștigurile din capital pentru onorarea obligațiilor.

Ciclul Minsky primar oferă o perspectivă psihologică asupra ciclului economic. Agenții economici devin din ce în ce mai optimiști pe fondul stabilității economiei, fapt ce conduce către o evaluare tot mai optimistă a valorii activelor și a veniturilor asociate, cu efecte directe de acceptare a unor niveluri de risc în creștere cu convingerea că tendințele favorabile perpetuează. Acest optimism alimentează toți participanții la piață, atât creditori, cât și debitori, și conduce progresiv la abandonarea disciplinei de piață.

Evidențele cele mai relevante sunt:

- perioada anilor '90, în care se vorbea despre „noua economie”, și „moartea ciclului economic”, când se credea că s-a intrat într-o fază de permanentă creștere a productivității, și

- în anii 2000, când se vorbea despre „Marea Moderație”, care pretindea că băncile centrale au îmblânzit ciclul economic printr-o politică monetară îmbunătățită, care se baza pe o înțelegere superioară din punctul de vedere teoretic a economiei.

Acest optimism a cuprins chiar și pe decidenții în materie de politici și cei responsabili de reglementarea piețelor. Un exemplu este actualul președinte al FED, Ben Bernanke, care în 2004 afirma înclinația teoretică înspre ipoteza teoriei „Marii Moderații”.

Empiric, modelul propus de Minsky prin Ipoteza Instabilității Financiare explică într-o manieră elegantă evoluțiile economice și financiare din decenii recente. Ultimii 30 de ani au cunoscut trei cicluri economice în SUA, respectiv 1981-1990, 1991-2001 și 2002-2009, fiecare dintre acestea fiind marcat de un ciclu primar în care debitorii și creditorii și-au asumat riscuri financiare în creștere. Mai mult, întreaga perioadă a fost marcată de un superciclu în care s-au manifestat inovarea financiară și dereglementarea financiară. Așadar, instabilitatea financiară a crescut treptat atât la nivel individual, cât și, mai ales, sistemic prin creșterea creditării și scăderii aversiunii la risc, pe fondul unei protecții instituționale a sistemului aflate în derivă.

Soluția propusă de Minsky pentru prevenirea problemelor cu care este confruntată economia globală și pentru prevenirea instabilității financiare, în general, se referă la întărirea politicilor de supraveghere și reglementare, fapt ce este în plină desfășurare în prezent.

Concluzii

Pașii cei mai importanți, care s-au făcut până în prezent, se referă la regândirea cadrului de reglementare și supraveghere a sistemului financiar prin pachetul de reformă Basel III și lărgirea cadrului instituțional existent prin crearea de organisme cu responsabilități privind politicile macroprudențiale în UE. Pachetul de reformă a standardelor globale privind nivelul capitalului și al lichidității pentru instituțiile financiare Basel III are două dimensiuni importante: a) pilonul microprudențial, care nu este nou și care se dorește însă a trata mai profund riscurile individuale ale băncilor și b) un pilon nou, macroprudențial, care își propune să adreseze problema riscurilor holistic, la nivelul întregului sistem bancar. Pe lângă creșterea nivelului minim de capital, noutatea măsurilor propuse se referă la:

- impunerea unor rezerve anticiclice de capital pe care băncile ar trebui să le constituie suplimentar în funcție de fazele ciclului economic;

- limitarea îndatorării excesive pentru acestea prin introducerea unui efect de părghie maxim.

O atenție sporită este acordată instituțiilor financiare de importanță sistemică, care desfășoară activități transfrontaliere, propunerile principale care le vizează pe acestea referindu-se la cerințe de capital și de lichiditate suplimentare

față de celelalte instituții care nu prezintă riscuri sistemice, precum și planuri de avarie în caz de disfuncționalități în așa fel încât să se evite utilizarea fondurilor publice pentru soluționarea problemelor.

NOTE

¹ *management by systems* - Thommen, Archleitner, 2001, p. 38, Evans, Davis, 2005.

² Thommen, Archleitner, 2001.

³ Actualul Basel Committee on Banking Supervision; Disponibil : <http://www.bis.org/bcbs/>

⁴ Disponibil: < <http://research.stlouisfed.org/publications/review/12/03/117-134Thornton.pdf>>

⁵ Disponibil : <http://millenniumindicators.un.org/unsd/nationalaccount/workshops/2010/moscow/AC223-S38Bk1.PDF>

⁶ Tabelul 1. **Perspectiva macroprudențială versus cea microprudențială.**

⁷ **Riscul sistemic** - se definește prin probabilitatea apariției unui proces sistemic puternic. În principiu, spectrul riscului sistemic de la nivelul individual, respectiv afectarea unei singure entități de către o problemă a unei instituții financiare, până la nivelul general, respectiv cel al sectorului de activitate. De asemenea, impactul riscului sistemic se poate identifica la nivel național, regional sau chiar internațional. Elementul-cheie al definiției riscului sistemic este procesul sistemic.

Disponibil: http://www.dictionar-economic.ro/component/option,com_glossary/id,2721/

BIBLIOGRAFIE

1. Bernanke, B. (2004). „The Great Moderation”, Remarks at the *Meetings of the Eastern Economic Association*, Washington.
2. Borio, C., Drehmann, M. (2009). „Towards an operational framework for financial stability: ‘fuzzy’ measurement and its consequences”, *BIS Working Papers*, No. 284.
3. Borio, C. (2003). „Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?”, *BIS Working Paper*, No. 128, February.
4. Caruana, J. (2010). „Macroprudential policy: working towards a new consensus”, Remarks at the high-level meeting on “*The Emerging Framework for Financial Regulation and Monetary Policy*” jointly organized by the BIS’s Financial Stability Institute and the IMF Institute, Washington DC.
5. Ferry, Minsky (1991). Market Processes and Thwarting systems, *Levy Economics Institute Working Paper*, No. 64.
6. Goodhart, C.A.E. (1995). „Price Stability and Financial Fragility”, in K. Kawamoto, Z. Nakajima and H. Taguchi (eds.) *Financial Stability in a Changing Environment*, Chapter 10, pp. 439-510, Macmillan, London.
7. Kent, C., Lowe, P. (1997). „Asset-price Bubbles and Monetary Policy”, *Reserve Bank of Australia Research Discussion Paper*, No. 9709.
8. Minsky, H.P. (1992). „The Financial Instability Hypothesis”, *Levy Economics Institute, Working Paper*, No. 74, May.
9. Okina, K., Shirakawaand, M. Shiratsuka, S. (2000). „Asset Price Bubbleand Monetary Policy: Japan’s Experience in the Late 1980s and the Lessons”, *IMES Discussion Paper*, No. 2000-E-12, Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan.

MODERNIZAREA MANAGEMENTULUI RESURSELOR UMANE ÎN CONTEXTUL REFORMEI FUNCȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana COJOCARU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The main resources at hand for the administrative structures are: personnel resource, financial resources, material resources and informational resources interacting with the purpose of ensuring some public services of a certain qualitative level. The human resource is the main factor bringing performance in public sector. Ensuring a high level of public services can be realised, mainly, by increasing the performance of public agent’s activities, without minimising the importance of the other resources of the administrative system.

Key words: public administration, management of human resource, public officials

Aspectele ce țin de gestiunea resurselor umane în sistemul administrației publice sunt deosebit de importante prin raportarea la elementele ce duc la eficientizarea activității acestui sistem. Premisa de la care plecăm este aceea că sistemul administrativ trebuie să facă față, din ce în ce mai mult, unor provocări ale mediului social și acest lucru poate fi realizat prin asigurarea unor condiții propice de funcționare a mecanismelor administrative.

Administrația publică are la dispoziție o serie de resurse, prin folosirea cărora se poate asigura un nivel înalt de realizare a sarcinilor autorităților administrației publice. Principalele resurse aflate la dispoziția structurilor administrative sunt: resursele umane, resursele financiare, resursele materiale și resursele informaționale; resurse care interacționează în scopul asigurării unor servicii publice de un anumit nivel calitativ.

În majoritatea opiniilor, se consideră că resursa umană este cea mai importantă în derularea și dinamizarea proceselor administrative, în situația în care corespunde unor criterii de calificare și implicare în activitatea profesională.

În sistemul administrativ din Republica Moldova, când se vorbește de resursa umană, se are în vedere, în general, categoria funcționarilor publici și, mai puțin, alte categorii, precum personalul contractual și managerii publici; de aceea, ne vom referi, cu precădere, la această primă categorie.

În ce privește funcționarii publici, începând cu anul 2009, odată cu implementarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, [1] Direcția generală coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale a Cancelariei de Stat, prin care și-a propus să prezinte o imagine obiectivă a dimensiunilor asociate managementului resurselor umane la nivelul autorităților administrației publice centrale din Republica Moldova în cadrul reformei administrației publice centrale.

Această reformă a avut ca principale obiective îmbunătățirea performanțelor de lucru ale funcționarilor publici și profesionalizarea managementului funcției publice.

Plecând de aceste obiective și reiterând ideea că resursa umană constituie principalul factor care poate aduce performanță în sectorul public, putem spune că asigurarea unui înalt nivel al serviciilor publice se poate face, în principal, prin creșterea performanței activității funcționarilor publici, fără a minimaliza importanța celorlalte resurse de care dispune sistemul administrativ.

În rapoartele privind modul de realizare a reformei sunt prezentate câteva elemente de caracterizare a situației de fapt în care se află resursa umană din administrația publică din Republica Moldova, a căror prezentare o considerăm a fi oportună în conștientizarea problemelor cu care se confruntă acest domeniu. [4]

1. A fost aprobată și pusă în aplicare din 1 aprilie 2012 Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (nr. 48 din 22 martie 2012). Legea în cauză reglementează modul și condițiile de salarizare a funcționarilor publici, mărimea salariului de funcție, a sporurilor, suplimentelor și premiilor la salariu. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este bazat pe performanțe și corelat cu Clasificatorul unic al funcțiilor publice.

2. În scopul eficientizării managementului autorităților publice centrale au fost propuse de a introduce în Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate prevederi referitor la instituirea funcției de „secretar de stat”, precum și stabilirea unor cerințe față de titularul poziției în cauză.

3. Pentru crearea unui sistem integru și continuu de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, a fost completată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 cu anexa nr.10 „Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.231 din 13.04.2012.

4. Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 200 din 06.04.2012 a fost instituită Ziua funcționarului public și sărbătorită pentru prima dată la 23 iunie 2012.

6. Pentru gestiunea eficientă a funcțiilor publice a fost instituit „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”.

Astfel, monitorizarea implementării prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 și a Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009 scoate în evidență următoarele progrese: [4]

- autoritățile publice au ajustat stările de personal la cerințele Clasificatorului unic al funcțiilor publice, adoptat prin Legea nr. 155 din 21.06.2011;

- 97,7 % din funcțiile publice de conducere de nivel superior, funcțiile publice de conducere și funcțiile publice de execuție din autoritățile publice posedă fișele postului;

- angajările în funcția publică vacantă în autoritățile publice au fost conforme cu prevederile legale în 95,6% din cazuri. Angajările în funcția publică vacantă în bază de merit (prin concurs și promovare) au loc în 71,5% din cazuri în medie pe autoritățile publice, ca rezultat al aplicării cadrului normativ al funcției publice;

- ocuparea funcției publice vacante prin concurs este dominantă în structura angajărilor, aplicată pentru 54,7% din numărul de persoane angajate în medie pe serviciul public. Numărul angajărilor în funcția publică vacantă prin concurs este net superior;

- promovarea în funcția publică vacantă a început să fie aplicată mai frecvent ca rezultat al evaluării performanțelor profesionale, înregistrând 20,8% în medie pe autoritățile publice;

- gradul de înnoire a corpului de funcționari publici în autoritățile publice a înregistrat 3,1% (în autoritățile publice de nivel central – 3,5%, în autoritățile administrației publice locale – 2,7%);

- vârsta medie a personalului din autoritățile publice de nivel central este rezonabilă (40,4 ani în medie), fiind îmbunătățită substanțial;

- gradul de instruire a funcționarilor publici a constituit 62,3% din numărul total, inclusiv 17,1% din funcționarii publici instruiți au acumulat 40 ore sau mai mult. Totodată, nu este satisfăcătoare situația din autoritățile administrației

publice locale de nivelul întâi, unde numărul funcționarilor publici instruiți în ultimii 2 ani sunt mai puțin de un sfert;

- un suport esențial în instruirea funcționarilor publici l-a avut Fondul fiduciar multidonator; astfel, numai pe parcursul anului 2012, au fost instruiți 2584 de funcționari publici în cadrul a 68 evenimente de instruire (cursuri, ateliere, întruniri); 598 de funcționari au fost instruiți în cadrul comenzii de stat din mijloace bugetare; 862 de persoane au fost instruite cu suportul partenerilor de dezvoltare și altor organizații; 62 de funcționari publici au fost instruiți peste hotare; 19 funcționari publici au obținut burse pentru studii de masterat peste hotare;

- este aplicată o nouă practică prin care funcționarii publici care au absolvit diferite forme de dezvoltare profesională cu o durată sumară de, cel puțin, 90 de zile se întorc angajamente între autoritățile publice și funcționarii publici privind activitatea în serviciul public. Astfel, au fost întocmite 13 angajamente în anul 2012;

- au fost instituite 667 de comisii de disciplină, în total, în autoritățile publice, care au examinat 135 de sesizări (din care clasate - 59 de sesizări) și au propus 136 de sancțiuni disciplinare, 145 de funcționari publici au fost sancționați disciplinar sau 1% din numărul total al funcționarilor publici;

- raporturile de serviciu și relațiile de muncă au fost încetate în total cu 1369 de persoane din autoritățile publice: în baza Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public - 51%, în baza legilor speciale - 21%, în baza Codului muncii - 28%. Totodată, 71% din cazurile de încetare a raporturilor de serviciu au fost efectuate prin demisia funcționarilor publici, 18,8% - în circumstanțe ce nu depind de voința părților, 9,7% - prin eliberare și 0,7% - prin destituire a funcționarilor publici;

- rata semestrială de fluctuație a funcționarilor publici și altor categorii de personal a înregistrat 4,7% în autoritățile publice, în medie fiind rezonabilă. Însă în unele autorități publice centrale acest indicator este peste 14%. Această situație generează costuri înalte de înlocuire a funcționarilor publici și semnalează probleme în gestionarea funcționarilor publici din aceste autorități.

Rezultatele obținute în implementarea procedurilor de management al resurselor umane sunt diferite - unele au fost implementate integral în toate autoritățile publice, altele - parțial, în funcție de durata de timp parcursă de la începutul implementării procedurilor legale.

Rezultate pozitive au atins subdiviziunile resurselor umane din autoritățile publice în urma creării rețelei de practicieni, asistență, instruire, întruniri trimestriale, informare, buletine informative lunare, materiale metodologice etc. Funcționarii acestor subdiviziuni au adus schimbarea în domeniul funcției publice, ei au o contribuție substanțială la aplicarea conformă a noilor proceduri de personal în autoritățile publice.

Cu toate acestea, în urma realizării unui chestionar în mediul funcționarilor publici, care au participat la cursurile de instruire în cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova pe parcursul anului 2012, au fost scoase în evidență și unele momente negative în realizarea managementului funcției publice și a activității funcționarului publici. Cele mai importante fiind: [5]

1. Nu sunt aplicate pe deplin prevederile ce țin de gestiunea fișelor de post, care constituie chintesența realizării eficiente a funcției publice. Astfel, circa 53% din respondenți au arătat că au luat cunoștință de fișa de post doar în momentul angajării, însă doar jumătate au primit-o în scris. De aici rezultă două probleme: pe de o parte, 53% din funcționari s-au angajat, am putea spune, „orbește”, fără să cunoască clar ce vor avea de făcut la viitorul post și, pe de altă parte, jumătate dintre funcționari nu știu foarte clar ce ar trebui să facă la momentul de față, ghidându-și activitatea după sarcinile generale ale organizației sau după ordinele directe ale șefilor; aspecte ce conduc la o eficiență proastă a activităților prestate. Comparativ, metodele de selecție aplicate în statele-membre ale Uniunii Europene pentru recrutarea funcționarilor diferă considerabil dar, în doctrina de specialitate, acestea sunt calificate în două mari grupe. În unele state-membre, procedurile de recrutare sunt formalizate, în timp ce în altele - nu există reglementări specifice. Concursurile reprezintă metoda de selecție cea mai utilizată în Franța, Germania, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Spania și Belgia. În Franța, există trei mari tipuri de concursuri organizate la nivelul funcției publice de stat, funcției publice teritoriale și funcției publice spitalicești. [2, p. 87-90]

2. O altă problemă se referă la procesul de instruire a funcționarilor publici în sensul, că doar un sfert din funcționarii publici din administrația publică locală au beneficiat de programe de instruire profesională pe parcursul anului 2012. În doctrina de specialitate [3] s-a observat că, în sistemul carierei, formarea îmbracă, în general, o importanță deosebită, indiferent de condițiile de acces la funcția publică. În ce privește filozofia formării, specialiștii disting: formarea prealabilă recrutării; formarea inițială generală; formarea de adaptare la post după recrutare; formarea continuă (care se derulează pe toată perioada carierei de agent). Formarea prealabilă recrutării este o caracteristică a anumitor țări care aplică sistemul carierei. Candidații intră în școlile administrative care îi trimit apoi către posturi specifice, în funcție de formarea primită și în funcție de un clasament.

Acesta este cazul Franței, unde formarea prealabilă a agenților precede integrarea acestora în structurile administrative ale statului. Formarea inițială generală este practică în numeroase țări dotate cu sistemul carierei pe toată perioada stagiului funcționarului recent recrutat. [2, p. 90-91] De exemplu, în Marea Britanie, formele de „induction training” sunt puse în aplicare imediat după recrutare. [2, p. 91-92]

Considerăm, că principalele probleme, identificate în cadrul analizei de diagnostic la nivel național, ar fi următoarele: [5] definirea insuficientă a atribuțiilor subdiviziunilor de resurse umane în ceea ce privește formarea continuă a propriului lor personal. Deocamdată, activitatea lor se limitează la administrarea dosarelor angajaților, când, de fapt, ar trebui să reprezinte o resursă importantă în identificarea necesităților de formare și stabilirea priorităților de formare pentru personal, precum și pentru corelarea strategiilor de formare cu o politică globală în domeniul resurselor umane; absența unei analize bine structurate a necesităților de formare și a criteriilor de stabilire a priorităților în acest

domeniu; absența unei legături dintre formarea funcționarilor publici și dezvoltarea carierei acestora; absența unei strategii consistente și omogene de formare a funcționarilor publici și a personalului din administrația publică (personal contractual); diferențe organizaționale și operaționale importante între furnizorii de formare continuă; finanțare insuficientă a participării personalului din administrația publică la diversele programe de formare; adaptare insuficientă a conținutului programelor existente la cerințele și standardele UE.

Pentru îmbunătățirea sistemului de formare continuă a funcționarilor publici considerăm oportună realizarea următoarelor acțiuni:

1. Autoritățile publice de nivel central și autoritățile administrației publice locale trebuie să depună un efort susținut în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, dar și privind evidența și monitorizarea activităților și indicatorilor de instruire. În acest context, Ministerul Finanțelor, în comun cu autoritățile publice, urmează să se conformeze la prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – să planifice resurse bugetare pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.

2. Urmează să se întreprindă măsuri pentru liberalizarea procesului de instruire a funcționarilor publici. În acest context, urmează să se perfecționeze și să se dezvolte cadrul normativ privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.

3. Autoritățile administrației publice urmează să țină evidența și să întocmească angajamentul scris cu fiecare funcționar public, care studiază în cadrul programelor de masterat din resurse bugetare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232/840 din 23.12.2008.

2. Bossaret, Danielle, ș. a. Funcția publică în Europa celor cincisprezece. București, Ed. Economică, 2012, pp. 87-107.

3. Cojocar, S., ș. a. Managementul resurselor umane în administrația publică. Ch.: AAP, 2011.

4. Raport cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice, anul 2012, Cancelaria de Stat, Direcția pentru politica de personal.

5. Chestionarul privind gestiunea funcției publice și a activității funcționarului public în Republica Moldova, februarie – decembrie 2012, AAP.

ÎMBUNĂȚĂȚIREA MANAGEMENTULUI ASISTENȚEI ONCOLOGICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN APLICAREA GHIDULUI PACIENTULUI ONCOLOGIC

Neonila CASIAN,
doctor în medicină,
I.M.P.S. Institutul Oncologic
din Republica Moldova

SUMMARY

One of oncology nurses management components, the importance of which is recognized internationally, is the presence of an oncology patient information guide, as well as all those who want to know what the cancer as disease, which may have consequences and impact on human life, what measures should be taken to mitigate its affects.

In Moldova there is such a guide, but the author has proposed to make some proposals to improve the content of which is more accessible and useful to all cancer patients without discrimination, regardless of their level of education, training and culture.

Unul din componentele managementului asistenței oncologice, importanța căruia este recunoscută la nivel internațional, este existența unui ghid de informare a pacientului oncologic, [2] precum și a tuturor celor care doresc să cunoască ce prezintă cancerul ca maladie, ce consecințe și impact poate avea asupra vieții omului, ce măsuri trebuie de întreprins pentru a diminua efectele acestuia.

În Republica Moldova există un astfel de ghid, însă autorul și-a propus să facă unele propuneri pentru a-l îmbunătăți astfel încât conținutul său să fie mai accesibil și mai util tuturor pacienților oncologici fără discriminare, indiferent de gradul lor de instruire, pregătire sau cultură.

Astfel, pentru acei care utilizează frecvent și au acces la o mulțime de surse de informație, acest ghid se vrea a fi un fir al Ariadnei în labirintul avalanșei de informații mai mult sau mai puțin corecte din punct de vedere științific, un

„a.b.c.” care să ajute să recepționați corect, păstrând mereu un simț critic, absolut necesar, oricărui tip de cunoștințe sau mesaje mai sofisticate și mai complicate decât cele prezentate în acest ghid.

În același timp, ghidul propus include toate informațiile necesare înțelegerii bolii, dar și întregului proces de îngrijiri medicale, într-un limbaj accesibil și într-o formă interesantă.

Primele referințe scrise despre cancer datează din anul 1600 înaintea erei noastre, în Egipt, iar descrierea tratamentului cuprindea doar două cuvinte: «Nu există!».

Progresele medicinei privind tratamentul acestei maladii au fost extrem de lente, dacă ne gândim că până aproape de mijlocul secolului al XX-lea nu s-au produs modificări spectaculoase, care să schimbe dramatic prognosticul nefavorabil al acestei boli.

Dar suntem deja în secolul al XXI-lea și, în mod evident, efervescența cercetărilor în domeniul cancerului, precum și multitudinea studiilor clinice internaționale, corelate cu o impresionantă alocare de resurse materiale de către sistemele medicale din întreaga lume, au condus la schimbări radicale în diagnosticul și tratamentul acestei afecțiuni, astfel încât putem spune cu certitudine că în zilele noastre „cancerul nu înseamnă o condamnare la moarte”.

Această afirmație nu este o lozincă menită să sporească optimismul pacienților, ci descrie o realitate a zilelor noastre în care multe tumori sunt curabile, dacă sunt diagnosticate și tratate corect și, de asemenea, speranța de viață a pacienților diagnosticați tardiv sau cu tumori foarte agresive, crește în mod constant prin apariția de noi și mai performante terapii.

În acest ghid pacientul va găsi explicate cele mai importante metode de diagnostic și tratament, modul în care poate depăși reacțiile adverse ce pot apărea, dar și o mulțime de alte informații, pe care autorul consideră, că e bine să le cunoască, astfel încât comunicarea acestora cu specialiștii-oncologi să fie cât mai ușoară și eficientă în același timp.

Considerăm că acest ghid va „demonta” două concepții demodate, [5] ce influențează negativ relația medic - pacient și chiar viața acestuia din urmă.

Prima concepție este aceea că „medicul dispune, iar pacientul ascultă!”. O atitudine medicală paternalistă, „old fashion”, care înseamnă că medicul ia toate deciziile, fără să explice pacientului care sunt opțiunile lui de terapie sau ce metode de diagnostic pot fi folosite.

Sperăm ca acest ghid să ofere pacienților oncologici posibilitatea de a participa activ la deciziile medicale, într-un dialog reciproc respectuos și constructiv, situație pe care o considerăm „trendy” – actuală, fiindcă ni se pare lipsit de sens ca metodele de diagnostic și tratament să fie atât de moderne și complexe, iar relația interumană, medic – pacient, cea mai importantă în procesul îngrijirilor umane, încât să rămână cantonată în repere istorice demodate.

A doua concepție pe care dorim s-o schimbăm este aceea mult uzitată și devenită deja șablonardă a „pacientului luptător”, stimulat de diverse organizații și persoane mai mult sau mai puțin binevoitoare să-și mobilizeze toate resursele materiale și mentale în „lupta cu boala”.

Credem că este menirea firească a echipei medicale să ducă această luptă, tocmai pentru ca pacientul să poată trăi cât mai mult și cu minimum de schimbări în existența personală.

Nu este în beneficiul pacientului să-și epuizeze întreaga energie datorită preocupării obsesive de a lupta cu boala. Nu un „luptător”, ci un pacient informat va avea o evoluție mai bună a bolii și va trăi mai frumos alături de familie și prieteni.

Dorim ca acest ghid să facă „imuni” pacienții la agresiunea așa-zisilor „vindecători”, care promit miracole în locul terapiilor medicale, științifice.

Evident, pacientul nu trebuie să cadă nici în capcanele mediatiche, pentru că așa cum „nu tot ce strălucește e aur”, nici tot ce apare în ziare, la televizor sau pe internet, este adevărat, iar acest ghid îi va ajuta să preia în mod just orice nouă informație referitoare la boala de cancer.

Totodată, pacientul trebuie să-și cunoască și drepturile, atât în relația cu personalul medical, cât și cu autoritățile, dar în aceeași măsură să devină conștient că are și datoria de a se comporta întotdeauna cu responsabilitate, fiindcă boala nu e o scuză, pentru a-i face și pe alții să sufere (familia, prietenii, cunoscuții, personalul medical sau administrativ), fiindcă nu este vina nimănui că cineva s-a îmbolnăvit, cu atât mai puțin a celor care doresc să-l ajute.

Considerăm că acest ghid va contribui la îmbunătățirea comunicării, la dezvoltarea unui dialog armonios cu medicul curant, stabilit pe baza unui respect real reciproc, fiindcă nu trebuie de uitat niciodată că trebuie să te comporți cu ceilalți la fel de frumos, precum ți-ai dori ca ei să se comporte cu tine.

Diagnosticul de cancer aduce schimbări profunde în viața pacientului și a familiei sale. Este o boală cronică ce are un impact deosebit asupra desfășurării activităților generale, incluzând și integrarea socială, în timpul și după terminarea tratamentului, precum și o serie de nevoi speciale.

De aceea, Asociația Europeană a Ligilor de Cancer (E.C.L.) consideră că sunt necesare reglementări legale privind serviciile specifice oferite bolnavilor și familiilor. [9]

În iunie 2002, E.C.L. a adoptat o Declarație de Promovare și Aplicare a Drepturilor Pacienților Oncologici, cu scopul de a fi implementată în toate statele europene în concordanță cu respectarea drepturilor omului. [6]

Toți bolnavii cu cancer, indiferent de vârstă, sex sau diverse condiții sociale, au dreptul la o detecție precoce a bolii, la cele mai bune metode de diagnostic și tratament disponibile.

Acest drept presupune: [13]

- existența unor standarde europene de calitate ale serviciilor medicale;
- echipe medicale multidisciplinare calificate;

- calitatea și accesibilitatea informațiilor primite de pacient;
- dreptul de a primi răspunsuri oneste, profesioniste la întrebările care le adresează specialiștilor;
- acces la cele mai moderne tehnologii medicale disponibile;
- tratament conform ghidurilor clinice;
- asigurări medicale de calitate;
- să beneficieze de continuitate în îngrijirea medicală prin coordonarea și colaborarea dintre toate departamentele medicale implicate în rezolvarea cazului.

Considerăm că unul dintre primele componente ale Ghidului pacientului oncologic trebuie să fie Caracteristica simptomelor cancerului.

De cele mai multe ori, cancerul se manifestă la început prin semne și simptome nespecifice, pentru că în evoluție să apară manifestări clinice specifice localizării și tipului de cancer.

Din această cauză, **semne generale** [2] de tipul astenie fizică, febră sau scădere în greutate sunt neglijate de pacienți; aceste semne nu sunt însă caracteristice bolii neoplazice, ele putând apărea și la alte afecțiuni.

1. Pierderea bruscă a greutatei corporale (fără careva cauze evidente).
2. Anorexia – pierderea poftei de mâncare.
3. Fatigabilitatea – oboseală rapidă.
4. Apariția formațiunilor nodulare în regiunile axilare, inghinale, regiunea cervicală.
5. Tusă uscată de lungă durată cu hemoptizii (tusă cu sânge, salivații cu sânge).
6. Paliditatea tegumentelor sau schimbarea culorii lor (îngălbenirea pielii, hiperemie extinsă a pielii), schimbarea culorii dimensiunilor, marginilor nevilor și alunițelor, apariția noilor formațiuni cutanate.
7. Grețuri, vome periodice care nu sunt legate de alimentație, dureri abdominale care nu se cupează cu remedii simple, tulburarea tranzitului intestinal (scaune frecvente, constipații cronice), scaun sanguinolent sau închis la culoare.

8. Asimetria sânilor la femei, apariția indurațiilor, eliminărilor galactoreice sau sanguinolente din mamelon, sângerea anormală în timpul ciclului menstrual sau după.

9. Micțiune dureroasă cu jet slab de urină, existența sângelui în urină sau spermă, nevoie frecventă de urinare, dureri pelviene.

Alte componente ale Ghidului considerăm că trebuie să fie descrierea succintă a caracteristicilor diferitelor forme de cancer în modul în care să fie clare persoanelor care nu au studii medicale, dar care să înțeleagă corect starea sănătății și, cel mai important, ce trebuie să facă și la cine să se adreseze.

Toate substanțele "străine" organismului, conservanții și coloranții sintetici, emulgatorii, substanțele toxice, fumatul, mâncărurile exagerat încălzite, arse, prăjite (cartofii prăjiți, fripturile, cafeaua la care temperatura de prăjire a boabelor este de 220-330°C), anumite radiații etc. - toate aceste substanțe reduc drastic antioxidanții organismului, iar oxidarea celulelor este principala cauză a cancerului.

Aici accentuăm ideea, că o boală canceroasă este VINDECABILĂ dacă este descoperită la un stadiu incipient, astfel încât nu trebuie să ignorați semnalele pe care organismul vi le transmite, chiar dacă sunt discrete.

Cancerul nu este o lovitură implacabilă a unui destin vrăjmaș, ci rezultatul unor greșeli repetate și neștiute pe care le facem zi de zi, timp de ani de zile, până ce organismul cedează.

Accesul la informare pentru pacienți și familiile lor trebuie să fie promovat în vederea unei mai bune înțelegeri a bolii și tratamentelor, cu scopul scăderii anxietății și pentru a parcurge într-un mod cât mai puțin stresant această etapă de viață.

Informarea pacienților se face de către profesioniștii în sănătate, dar și din alte surse, cum ar fi: internet, surse media diverse, organizații de pacienți.

Însă considerăm că existența unui Ghid al pacientului oncologic va servi cel mai mult la informarea corectă și adecvată a cetățenilor despre viciul secolului al XX-lea, dar care rămâne tot atât de grav și în secolul al XXI-lea.

BIBLIOGRAFIE

1. Sănătate Publică în Moldova, Ministerul Sănătății, Centrul Național de Management în Sănătate, 2009.
2. Casian N., ș. a., *Prise en charge des onco-patientes en Republique de Moldova. Livre des abstracts. //Onziemes journees europeennes de la Societe Francaise de Gynecology*, 07 – 09 juin 2012, Paris – France, 2012, p. 127-131.
3. Casian N. Managementul sistemelor de sănătate. //Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice, ediția anului 2012”, AAP, Chișinău, 2012, p. 290-293.
4. Xojocar S. Perceperea rolului resurselor umane în sistemul de sănătate din Republica Moldova. *Anale științifice, Ediția a XIII-a, "Probleme actuale de sănătate publică și management"*, vol. 2, 17-19 octombrie 2012. Ch.: USFM CEP "Medicina".
5. Mereuță I., Popușoi E., Ețco C. Aspecte manageriale ale serviciului oncologic din Republica Moldova în contextul reformei sistemului de sănătate. Culegere de articole și teze. Materialele Congresului național de oncologie. Chișinău, 2009, p. 7–9.
6. De Vita, Hellman, Rosenberg, *Principles&Practice of Oncology* - Eighth Edition
7. www.asco.org
8. www.bccancer.bc.ca
9. www.cancer.gov

10. www.cancer.org
11. www.caonline.amcancersoc.org/cgi/content/full/56/5/254
12. www.clinicaloptions.com/oncology
13. www.esmo.org
14. www.healthcastle.com
15. www.nccn.com

METODA PROBABILISTICĂ DE EVALUARE A RISCULUI BUGETELOR AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE LA ETAPA PROCESULUI DE PLANIFICARE

Mihail PEREBINOS,
conferențiar universitar, doctor în științe fizico-matematice,
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

Performance management of public authorities, including local ones, is considered to be attained by reforms imposed by politics through norms. The „everybody can be manager” approach is no longer relevant. The reason is on the surface – the LPA operate in an environment of unprecedented resources restrictions. Under such conditions the management of the LPA needs „managers” who have profound knowledge in the field and are not dilettante. However, the management of public organizations should take into consideration the model of prosperous private companies, in every aspect, including the managerial instruments used. This paper proposes to use a method of risk assessment of budgets for the LPA at the planning stage. This tool requires the LPA to have profound knowledge of the tangible areas with regard to the management. Knowledge-based approach can foster reforms and not vice versa.

1. Considerente generale

Republica Moldova aspiră la aderarea cât mai grabnică la familia statelor europene. Acest deziderat supune țara noastră la un șir de provocări, dintre care cele ce urmează se prezumă a fi foarte importante. Astfel, este vorba de *integrarea în UE, reforma în administrația publică, realizarea unei administrații publice bazată pe cunoaștere*.

Primele 2 provocări au la bază mai mult un aspect politic și țin în mod special de asigurarea unor precondiții pentru eficiența managementului public pe toate dimensiunile sale: economic, social, cultural-educativ, comportamental și operațional.

Cea de-a 3-a provocare - realizarea unei administrații publice bazate pe cunoaștere - este una mai profundă. Ea presupune activități de management mai frecvent întâlnite în sectorul economic, dar care urmează a fi preluate în domeniul public. Aceasta se datorează creșterii rolului pe care îl au administrațiile publice centrale și locale în gestionarea intereselor cetățenești. Or, a pune la îndoială provocarea nominalizată cere de la actorii implicați un nivel avansat de cunoștințe, atât teoretice, cât și practice, pentru ca managementul să fie unul eficient și eficace.

Conținutul acestui articol nu pretinde a fi unul să prezinte abordarea integrată și sistemică a subiectului menționat în ultimul gând. În acest articol este examinat un model matematic de evaluare a riscului bugetelor locale la etapa procesului de planificare, care prezintă un instrument de cunoaștere, ce urmează a fi aplicat într-un domeniu de maximă importanță pentru managementul public. Acest domeniu urmează să asigure atât eficiență procesului de integrare în UE, cât și eficacitatea reformei în administrația publică. Or, pornind de la faptul că procesele de mai sus nu sunt un act de o singură dată, ci unul continuu, determinat de condițiile globale ce se află în permanentă schimbare și de criză financiară care afectează lumea contemporană, focusarea asupra măsurilor de determinare a riscurilor în procesul de utilizare a resurselor financiare este o problemă actuală.

Concentrându-ne, în principal, asupra laturii financiar-economice a administrației publice locale, nu vom oferi soluții general valabile și nici măcar general acceptate, fundamentate pe principii manageriale verificate. Ceea ce se propune însă este ideea că măsurile manageriale ce urmează a fi desprinse din acest model trebuie să cuprindă în mod sistematic și concis expus toate activitățile procesului managerial din administrația publică, având în vedere impactul factorului politic și al mediului social asupra administrației.

Punctul de vedere prezentat mai are, de fapt, și o altă explicație – administrațiile publice centrale și locale, în gestionarea intereselor cetățenești, nu se pot axa în continuare doar pe gestionarea resurselor umane, materiale și financiare, deoarece ele sunt din ce în ce mai limitate și nu sunt suficiente pentru a acoperi volumul real al sarcinilor publice ce se impun a fi soluționate. În acest context, analiza riscurilor în procesul de planificare, de exemplu, a bugetelor locale, are o importanță deosebită.

Și un ultim aspect, această abordare are deja și o explicație practică importantă care se conturează tot mai frecvent în activitățile țărilor puternic dezvoltate economic. Or, se constată deja că reformele de genul celor din domeniile financiar și bugetar ale serviciilor publice, a celor instituționale și ale funcțiilor publice, în fine - a legislației din domeniu, în modul în care ele se realizează, sunt mai degrabă reforme ce se folosesc în scopul *creării imaginii unei administrații apropiate de cetățeni* și care, chipurile, trebuie să se conducă în activități de norme stabilite de puterea legislativă. Cerințele sporadice ce vin din partea autorităților publice cu privire la autonomie în cadrul unui sistem legal bazat pe reformele de mai sus, reforme ce doar ar mima un sistem administrativ bine structurat și tipizat, nu sunt adecvate realității prin care trecem și relevante unui viitor la care sperăm. Mai mult decât atât, ele sunt o deformare a realității și pot deveni chiar dăunătoare, fiindcă:

- ceea ce dorim noi să numim reforme au loc într-un mediu limitat de resurse, în perioada unei crize economice și financiare globale fără precedent. Este evident, în acest caz, că accentul trebuie pus pe cunoaștere, inclusiv pe optimizarea sarcinilor și a resurselor, reieșind din prioritățile publice, adică urmează să folosim cunoștințe din domeniul optimizării multicriteriale;

- managementul organizațiilor publice nu poate fi efectuat de oricine. Or, abordarea „toți pot conduce” nu mai este una relevantă. Avem nevoie de „manageri” cu cunoștințe profunde de management și nu de diletanți, adică managementul organizațiilor publice trebuie să ia în considerare modelul firmelor private prospere, atât sub aspect organizațional și al personalului, cât și al instrumentelor manageriale utilizate;

- statul democratic își reduce tot mai mult și mai mult din funcțiile sale, iar autonomia și descentralizarea activităților necesită creșterea gradului de cunoaștere a întregii societăți, nu doar a unei elite politice alese;

- în prezent, personalul implicat în managementul organizațiilor publice nu este pregătit pentru schimbarea rolului administrației din executant al normelor într-un prestator de servicii publice, având la bază principiile economiei de piață. Or, schimbarea instrumentelor și procedeele de lucru necesită perfecționarea personalului la scară națională, adică avem nevoie de cunoștințe.

Pornind de la cele expuse, putem constata că managementul public, în contextul creării unui sistem administrativ bazat pe cunoaștere, poate și trebuie să devină factorul catalizator al reformelor ce urmează a fi întreprinse pentru a răspunde adecvat provocărilor menționate.

2. Evaluarea riscului bugetelor locale la etapa procesului de planificare

Este evident că, în majoritatea lor, activitățile de management al unei instituții publice se realizează cu un suport financiar. În același timp, este cunoscut, că activitatea financiară este supusă mereu unor pericole, unor riscuri, generate de un șir de factori atât cu caracter intern, cât și externi. Din aceste considerente, problema evaluării riscurilor activităților de management este una foarte importantă, atât din punctul de vedere al practicii managementului, cât și sub aspect teoretic. Iar, dacă pornim de la mediul financiar și economic instabil, care sufocă atât sectorul privat, cât și cel public, la nivel local, regional și internațional, atunci înțelegem importanța previziunii în ce mod riscurile pot afecta bugetele locale, atât la nivel operațional, cât și la nivelurile pe termen mediu și lung. Astfel, evaluarea riscurilor încă la etapa de formare a bugetelor locale este foarte importantă, deoarece acest exercițiu, pe de o parte, ar prezenta prognoza pierderilor posibile, iar pe de altă parte, ar obliga autoritățile publice locale responsabile să elaboreze un șir de măsuri de evitare a lor sau de reducere a impactului lor asupra activității de management.

Este evident, că pentru a evalua posibilitatea sau probabilitatea, că rezultatele ce țin de livrarea de servicii și cele de management nu vor fi cele scontate, urmează să identificăm factorii de risc care pot influența activitățile menționate, pornind de la etapa de planificare a elaborării bugetului. Desigur că o parte din factorii riscului sunt cunoscuți. Despre acest grup de factori putem afirma că ei generează riscuri „dirijabile”. Există însă o altă categorie de factori care nu se cunosc la etapa inițierii bugetului, dar care pot genera riscuri „greu de dirijat”, cu influență total imprevizibilă asupra procesului de management. În acest caz, este important să putem prognoza aceste riscuri și să reducem pe cât e posibil impactul lor negativ.

Factorii **interni** de risc ai procesului bugetar în APL sunt factorii ce pot influența asupra managementului și acești factori depind doar de APL, de starea sa internă. Deși acești factori sunt „vizibili” la etapa de planificare a bugetului, influența lor asupra managementului trebuie modelată și evaluată în mod obligatoriu, deoarece ea poate fi atât una pozitivă, cât și una negativă. Printre acești factori putem enumera: factorul subiectiv, incapacitate de plăți a impozitelor și taxelor locale, pierderea patrimoniului public, exodul de brațe de muncă ș. a.

Factorii **externi** de risc ai procesului bugetar în APL sunt factorii ce pot influența asupra managementului și nu depind de APL, dar de starea economico-socială și financiară a țării. Acești factori pot să nu fie atât de „vizibili” la etapa de planificare a bugetului, dar influența lor asupra managementului trebuie modelată și evaluată în mod obligatoriu. Printre acești factori putem enumera: variații în asumările macroeconomice și bugetare, variații în asumările bugetare, angajamentele și eventualele datorii internaționale, variații în politica fiscală, instabilitatea politică, hazarduri naturale, criza economică și financiară regională și mondială ș. a.

3. Metoda probabilistică de evaluare a riscului bugetelor APL la etapa de planificare

Este evident, că în procesul de planificare a bugetelor APL, se poate considera că factorii de risc au influență atât asupra veniturilor, cât și asupra cheltuielilor. În acest context, este vorba de o posibilă evaluare a lor din punctul de vedere al:

- riscului pierderii de venituri, și
- riscului creșterii părții de cheltuieli a bugetului.

În contextul celor menționate, evaluarea riscului bugetelor APL la etapa de planificare poate fi prezentată după cum urmează:

- a) evaluarea riscului/probabilității execuției per total a bugetului;
- b) evaluarea riscului execuției bugetului, luând în considerare riscurile/probabilitățile pentru anumite tipuri de venituri și cheltuieli;
- c) evaluarea posibilelor pierderi urmare a neacumulării veniturilor planificate și depășirea cheltuielilor în procesul de execuție a bugetului.

Pornind de la faptul că riscul este o categorie aleatoare, pentru evaluarea lui există mai multe metode: statistice, metode expert și modelarea proceselor aleatoare. Deoarece fiecare dintre metodele de mai sus necesită condiții specifice, (eșantion mare de date statistice, numărul de factori și evidența corelațională între diferiți factori ai riscului), vom examina un model probabilistic, care este unul mai simplu și relativ mai ușor de utilizat. Astfel, evaluarea riscului bugetelor APL la etapa de planificare o vom efectua după cum urmează:

I. Evaluarea riscului/probabilității execuției per total a bugetului

Riscul/probabilitatea execuției per total a bugetului o vom efectua după formula:

$$P_{eb} = 1 - P_{nb} \quad (1)$$

unde

$$P_{nb} = P_v + P_c \quad (2)$$

Aici, P_{eb} - probabilitatea execuției bugetului, P_{nb} - probabilitatea neexecuției bugetului, P_v - probabilitatea faptului că va fi obținut un venit mai mic decât cel planificat în buget; P_c - probabilitatea faptului că cheltuielile vor depăși nivelul cheltuielilor planificate în buget. Aceste probabilități sunt calculate după cum urmează:

$$P_v = 1 - \prod_{i=1}^{i=n} \tilde{P}_{vi} \quad (3)$$

$$P_c = 1 - \prod_{j=1}^{j=m} \tilde{P}_{cj} \quad (4)$$

unde \tilde{P}_{vi} - probabilitatea că venitul i va fi obținut în volum nu mai mic decât cel planificat în buget, adică dacă venitul planificat i îl notăm cu V_{pi} , iar venitul real primit cu V_{ri} , atunci \tilde{P}_{vi} este probabilitatea că venitul $V_{ri} \geq V_{pi}$, adică $\tilde{P}_{vi} = P(V_{ri} \geq V_{pi})$; \tilde{P}_{cj} este probabilitatea că articolul de cheltuieli j planificate în buget nu va fi depășit, adică dacă articolul de cheltuieli j planificate în buget îl notăm cu C_{pj} , iar articolul de cheltuieli reale cu C_{rj} , atunci \tilde{P}_{cj} este probabilitatea că articolul de cheltuieli planificate j nu va fi depășit $C_{rj} \leq C_{pj}$, adică $\tilde{P}_{cj} = P(C_{rj} \leq C_{pj})$.

II. Evaluarea riscului execuției bugetului, luând în considerare riscurile/probabilitățile pentru anumite tipuri de venituri și cheltuieli

Valoarea riscului (VR) - este gradul influenței unor componente ale veniturilor și cheltuielilor, exprimate în procente. Această valoare se determină după formula:

$$VR = \sum_{i=1}^{i=n} P_{vi} \cdot CP_{vi} + \sum_{j=1}^{j=m} P_{cj} \cdot CP_{cj} \quad (5)$$

unde P_{vi} - probabilitatea că venitul i va fi obținut în volum mai mic decât cel planificat în buget; P_{cj} - probabilitatea că articolul de cheltuieli j va depăși nivelul celor planificate în buget; CP_{vi} - cota-parte a venitului i în volumul total al veniturilor, prevăzute în buget; CP_{cj} - cota-parte a articolului de cheltuieli j în volumul total al cheltuielilor prevăzute în buget.

III. Evaluarea posibilelor pierderi urmare a neacumulării veniturilor planificate și depășirea cheltuielilor în procesul de execuție a bugetului. Prețul Riscului - PR

Calculul acestui indicator se efectuează în mărimi absolute. Evaluarea prețului riscului se efectuează analogic valorii riscului - VR, după următoarea formulă:

$$PR = \sum_{i=1}^{i=n} P_{vi} \cdot V_i + \sum_{j=1}^{j=m} P_{cj} \cdot C_j, \quad (6)$$

unde V_i - suma venitului i planificat în buget; C_j - suma cheltuielilor pe articolul j de cheltuieli planificate în buget, iar P_{vi} și P_{cj} au fost determinate mai sus.

4. Aspecte practice ale utilizării metodei propuse

Modelul de mai sus poate fi utilizat în procesul de evaluare a riscului bugetelor APL la etapa de planificare, luând în considerare posibilele pierderi. Forma bugetului APL care ia în considerare riscul neîncasării veniturilor planificate și/sau depășirea nivelului cheltuielilor prevăzute în buget sunt prezentate în Tabelul 1.

Tabelul 1. Formatul bugetelor locale cu riscuri după venituri și cheltuieli

Nr.	Articolul din buget	Capitol	Paragraf	Planificat fără risc	Cota-parte în suma totală a veniturilor sau cheltuielilor	Riscul neîncasării veniturilor sau depășirii cheltuielilor	Evaluarea posibilelor pierderi ale veniturilor sau ale majorării cheltuielilor, mln. lei
1	2	3	4	5	6	7	8
	Venituri Total:						
	Cheltuieli Total:						
						(VR)	(PR)

Este evident, că în procesul de management, libertatea în alegerea posibilelor alternative din multitudinea celor existente, la etapa de planificare a bugetelor locale, ar putea fi un mare avantaj, în particular, în cazul în care se cunosc mărimile riscurilor de execuție a lor. Desigur că alegerea variantei optime de buget o va face primarul în funcție de indicatorii bugetului evaluați după modelul propus mai sus. Aceste variante pot fi grupate în Tabelul 2.

Tabelul 2. Variante de bugete evaluate

Nr.	Indicatorul	Variante de buget			
		1	2	k
1.	Soldul la sfârșitul perioadei bugetare				
2.	Probabilitatea execuției per total a bugetului – P_{eb}				
3.	Valoarea Riscului - VR				
4.	Prețul Riscului - PR				
5.	Evaluarea variantei optime din punctul de vedere al APL				

În concluzie, abordările tradiționale ale managementului APL în mediul restricțional, în care ele activează *de jure* și *de facto*, necesită o orientare spre utilizarea practicii de valoare a managementului întreprinderilor private, fapt ce impune acumulare de cunoștințe și abilități avansate pentru a utiliza cât mai eficient resursele, tot mai mult și mai mult limitate. Or, doar managementul bazat pe cunoaștere va stimula în mod calitativ performanțele în reformele din domeniul administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Самочкин В.Н. и др. Учет риска при принятии управленческих решений на этапе формирования бюджета, ж-л „Менеджмент в России и за рубежом”, № 3, 2000.

PRESTAREA SERVICIULUI PUBLIC PRIN PRISMA EFICIENȚEI ȘI EFICACITĂȚII

Tatiana TOFAN,

doctor în economie, conferențiar universitar interimar,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The effectiveness of the relationship between the result obtained and the objective to be achieved.

Within an organization, the effectiveness presumes standards the objectives, resulting in a preliminary definition of the objectives and subsequent a measurement of results. In the public administration is considered the efficiency is important, and the efficacy in the primordial.

Key words: *the public service, efficiency, effectiveness.*

Abordările privind eficiența și eficacitatea au în vedere, de cele mai multe ori, activitatea din sectorul privat, în sectorul public accentul punându-se mai mult pe nivelul de acoperire a solicitărilor și mai puțin pe modul de utilizare a resurselor.

Sectorul public a fost considerat, o perioadă îndelungată, ca unul al nonpieței, fapt ce a exclus concurența cu repercusiuni negative asupra calității bunurilor și serviciilor publice și asupra gestionării resurselor utilizate în acest sector.

Un nivel tot mai înalt al nevoilor publice, ca și dificultățile frecvente, câteodată de netrecut, de acoperire a acestora au impus transformări esențiale atât în modalitatea de asigurare a bunurilor și serviciilor publice, cât și în finanțarea organizațiilor și a instituțiilor care le realizează.

De aceea implementarea schimbărilor – în sensul urmăririi eficienței în sectorul public - a constat în renunțarea statului la monopolul asupra activităților din acest sector. Admiterea agenților economici privați ca furnizori de bunuri și servicii de interes public a deschis calea competiției, a performanței în sectorul public.

Se cunoaște că „eficiența înseamnă maximalizarea rezultatelor unei activități în relație cu resursele utilizate”, măsurarea realizându-se prin raportarea ieșirilor la intrări.

La rândul său, se poate menționa că și eficiența cheltuielilor publice exprimă o dimensiune optimă a unui raport determinat între efortul financiar, constituit de resursele financiare publice și efectele comensurabile sau estimative obținabile pe seama obiectivelor finanțate de către stat. [1, p.147]

În procesul de apreciere a eficienței sectorului public, managerii țin seama de faptul că eforturile făcute pentru satisfacerea nevoilor sociale sunt măsurabile, de obicei, cuantificate valoric în timp ce efectele sociale sunt dificil de determinat și nu pot fi prevăzute în totalitate.

Dacă ne referim la necesitatea evaluării performanțelor și greutatea comensurării rezultatelor, atunci Peter Drucker afirmă: „Știm că trebuie să măsurăm rezultatele. De asemenea, știm că, exceptând afacerile, nu știm să măsurăm rezultatele în cele mai multe organizații”. [6, p. 32]

În organizațiile publice, eficiența a început să fie „măsurată” prin gradul de servire a cetățeanului, prin considerarea acestuia drept client către care trebuie să se îndrepte toate acțiunile organizației.

Informațiile privind îndeplinirea obiectivului de satisfacere a cetățeanului-client provin adeseori din sondajele de opinie, numărul și sursa reclamațiilor privind calitatea serviciilor oferite, manifestările publice, din exercitarea dreptului de elector, atunci când legea oferă această posibilitate ca și din contactul direct autoritate-cetățean. Abordările privind eficiența în domeniul public au ca punct de plecare raționalismul în folosirea resurselor.

Resursele utilizate în sectorul public sunt, de obicei, resurse asigurate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale. Sunt însă și servicii care se finanțează din fonduri private, cum ar fi transportul în comun, gospodăria comunală etc.

Resursele bugetului de stat și ale bugetelor locale sunt limitate, sursa lor principală fiind reprezentată de taxele și impozitele percepute de la persoanele fizice și juridice. Depășirea gradului de suportabilitate specific acestora descurajează plata contribuțiilor bugetare și încurajează fraudă și evaziunea fiscală, ca urmare este necesară folosirea eficientă a resurselor bugetare alocate pentru a se putea acoperi cât mai multe nevoi sociale.

Creșterea nevoilor sociale coraportate cu scăderea veniturilor bugetare impun creșterea eficienței și eficacității în sectorul public, a devenit clar că neglijarea eficienței conduce la risipă și la contraperformanță în sectorul public.

Eficacitatea privește raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuie atins. [2, p. 32]

Într-o organizație, eficacitatea presupune atingerea standardelor, a obiectivelor, ceea ce determină o definire prealabilă a obiectivelor și o măsurare ulterioară a rezultatelor. Este adusă, astfel, din nou, în prim-plan necesitatea măsurării rezultatelor ca și importanța stabilirii unor obiective pertinente care, în cazul organizațiilor publice, trebuie să aibă în vedere efectele atât la nivel „macro-”, cât și la nivel „micro-”.

În administrația publică se consideră că eficiența este importantă, iar eficacitatea primordială, aceasta din urmă depinzând de: [3, p. 65]

a) *execuția administrativă*, care presupune, în concepție tradițională, acțiuni pentru apropierea deciziilor legislative, politice de cele executive. Rolul administrației este de a concretiza acțiunile la nivel înalt, care trasează cadrul de acțiune. Misiunea administratorilor se limitează, în concepția tradițională, la aplicarea fidelă a deciziilor politice;

b) *aplicarea socială* se realizează prin mijloace specifice, administrația utilizând puterea publică și dreptul de a impune unilateral obligațiile de comportament.

Eficacitatea mai este influențată de resursele ideologice, care sunt difuzate în mecanismele de acțiune socială.

George Moldoveanu consideră în lucrarea sa „Analiză organizațională” că, în general, se acordă o atenție mai mare obținerii unei eficiențe ridicate în detrimentul eficacității, întrucât ineficiența poate afecta grav performanțele organizației, dar și datorită faptului că aprecierea managerilor este corelată cu nivelul eficienței realizate. [4, p. 32]

Însă unii specialiști străini sunt de părere că nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că „*este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus – eficacitatea – decât să realizezi bine altceva – eficiența*”.

Eficiența organizației este influențată de eficiența personalului, fapt ce impune îndreptarea atenției managerilor din sectorul public către resursele umane întrucât factorul uman este singurul care poate face un sistem mai eficient și mai durabil din punctul de vedere al viabilității economico-financiare și manageriale.

Folosirea unor termeni ca productivitatea administrativă sau randamentul serviciilor publice scoate în evidență noile orientări ale managerilor din organizațiile publice, respectiv – activități eficiente și eficace prin folosirea unui personal performant, eficient și eficace, totodată.

Este evident că prestarea serviciului public este însoțit de cheltuieli publice. Cheltuielile publice, la rândul lor, trebuie să fie realizate eficient. Eficiența sau eficacitatea cheltuielilor publice exprimă o dimensiune optimă a unui raport determinat între eforturile financiare și efectele comensurabile sau estimative obținabile pe seama obiectivelor finanțate de către stat. În condițiile în care nevoile publice reclamă bunuri publice de valori ridicate, în continuă creștere și diversificare, pe de o parte, iar resursele financiare ale statului nu sporesc la fel de rapid, se creează un decalaj de ritm, care conduce la o stare permanentă de insuficiență a resurselor necesare. Acest fenomen se produce în condițiile în care, în mod conștient, guvernul procedează la tăierea și ierarhizarea nevoilor sociale și, respectiv, la dimensionarea cheltuielilor publice, în funcție de mai multe criterii: prioritate, oportunitate, eficiență sau eficacitate ale cheltuielilor publice, calitatea serviciilor publice, nivelul standardelor internaționale. [5, p. 34]

Eficiența sau eficacitatea cheltuielilor publice ocupă din ce în ce mai mult locul principal între criteriile de selectare a alternativelor proiectelor de dimensionare a volumului acestora în vederea cuprinderii, în legile bugetare anuale, prin care cheltuielile se adoptă ca sarcini maxime.

Aprecierea eficienței sau a eficacității cheltuielilor publice este de competența factorilor de decizie politică și ai celor executivi, de coordonare a procesului de utilizare a fondurilor alocate. Pe parcursul acestui proces pot fi găsite soluții de minimalizare a costurilor, a investițiilor sau a cheltuielilor curente privind serviciile publice.

Eficiența cheltuielilor se realizează în cele mai bune condiții, de optim social, atunci când:

- este posibilă alegerea alternativei cel mai puțin costisitoare, în raport cu rezultatul final al serviciului public, pentru care se dorește creșterea cantitativă a serviciului public;
- modernizarea, din punctul de vedere al producerii serviciului public, în vederea maximalizării utilității la consumator, dată de satisfacția performanțelor;
- maximalizarea utilității la consumator, comparând și latura economică;
- puterea de previziune în cadrul unui orizont de timp stabilit.

Colaborarea acestor aspecte implică minimalizarea costurilor proiectelor obiectivelor de finanțat, ceea ce permite costuri sociale minime; prețuri accesibile plătite de consumatori; creșterea calității consumului de bunuri publice și deci a satisfacției consumatorului public etc. Toate acestea conduc la maximalizarea bunăstării sociale a statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Drucker P., Eficiența factorului decizional, București, Editura Destin, 2001, p.147.
2. Inceu Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, Elemente de finanțe publice, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2000, p.32.
3. Bîrcă A., Năstase M. Potențialul forței de muncă –politica de salarizare-costul vieții în economia de tranziție// „Economică”, nr.1, 2000, p. 65.
4. Cojohari A., ș. a. „Teorie economică.” Chișinău U.T.M., 2004, p. 32.
5. Melnic O. Particularitățile remunerării muncii în Moldova // Revista „Economică”, Chișinău, nr.1, 2000, p.32 – 36.
6. Moldoveanu D. „Economie politică”, București, 1998, p. 32-34.

MANAGEMENTUL FACTORILOR DE RISC CARDIO-VASCULAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Lilia TANASE,

*medic-șef IMSP Centrul Medicilor de Familie Hincești,
masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Svetlana COJOCARU,

*doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică de
pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Heart disease is the leading cause of the death in the Republic of Moldova. Over one quarter of all deaths are from heart disease. It is also a major cause of disability. The risk of heart disease increases as you age. Population based studies show that atherosclerosis the major precursor of cardiovascular disease begins in childhood. The Pathobiological Determinants of Atherosclerosis in Youth Study demonstrated that intimal lesions appear in all the aortas and more than half of the right coronary arteries of youths aged 7–9 years. This is extremely important considering that 1 in 3 people will die from complications attributable to atherosclerosis. In order to stem the tide education and awareness that cardiovascular disease poses the greatest threat and measures to prevent or reverse this disease must be taken.

Bolile cardiovasculare reprezintă în cele mai multe țări ale lumii cauza principală de morbiditate și mortalitate, iar din rândul acestora cardiopatia ischemică dureroasă este pe primul loc. Morbiditatea și mortalitatea cardiovasculară ridicată din Republica Moldova contrastează cu rezultatele obținute în acest domeniu de alte țări mai dezvoltate socioeconomic, care prin aplicarea unor programe de depistare, evaluare și profilaxie a factorilor de risc cardiovascular au redus mortalitatea prin boli cardiovasculare cu până la 50%.

Modernizarea și tendința de occidentalizare orientează mari contingente ale societății (în special, tineretul) spre deprinderi și modele alimentare și comportamentale nesănătoase, care constituie factori de risc major pentru sănătate. Stresul permanent, caracteristic unei societăți în plină transformare, induce stări depresive care antrenează sistemul nervos afectând întregul edificiu funcțional al organismului între care funcția coronariană pe loc de frunte.

Astfel, *bolile cardiovasculare* (B.C.V.) reprezintă principala cauza de mortalitate, provocând circa 30% dintre decesele la nivel internațional. [6] Acest fenomen se explică prin ipoteza de „*paradox al B.C.V.*” – creșterea prevalenței B.C.V. în populație, secundară creșterii speranței de viață, în pofida progreselor medicinei. [3] În structura morbidității și mortalității generale a populației pe glob, B.C.V. ocupă primele locuri. Datele statisticii medicale publicate pe parcursul ultimelor două decenii denotă că, în țările europene dezvoltate (Europa de Vest, Europa Centrală) și S.U.A., mortalitatea prin B.C.V. înregistrează o tendință de scădere, grație măsurilor de prevenire implementate, prevăzute în ghiduri și programe naționale. [6] *În țările aflate în curs de dezvoltare, mortalitatea prin B.C.V. rămâne cu valori importante, constituind cca 50% în structura nozologică generală.*

Statisticile medicale din Republica Moldova relevă tendința de creștere a mortalității prin B.C.V., atingând pentru anul 2011 valoarea de 633.4/100 000 de locuitori. [7] Astfel, managementul factorilor de risc cardiovascular devine una din prioritățile sistemului de sănătate. În acest scop, O.M.S. și alte instituții sanitare internaționale și naționale elaborează și implementează diverse strategii și programe de combatere și prevenire a B.C.V. în concordanță cu condițiile țării respective. Rezultatele așteptate în urma aplicării acestor programe pot fi divizate în trei categorii: (1) *pe termen scurt* - stoparea creșterii prevalenței B.C.V.; (2) *pe termen mediu* - obținerea tendinței de stopare a ratelor de morbiditate și mortalitate a B.C.V.; (3) *pe termen lung* – obținerea rezultatelor comparative cu datele europene dezvoltate, unde B.C.V. nu dețin primul loc în structura mortalității generale. [3]

În urma analizei s-a constatat, ca cei mai importanți factori de risc asociați B.C.V. sunt *factorii de risc nemodificabili* (vârsta, ereditatea, genul masculin) și *factorii de risc modificabili* (fumatul, colesterolul crescut, obezitatea, sedentarismul, stresul, hipertensiunea arterială și diabetul zaharat). [3] Studiile epidemiologice largi au dovedit că asocierea mai multor factori de risc crește semnificativ probabilitatea apariției precoce a B.C.V. la populația adultă.

Studiul INTERHEART, care a inclus populația adultă a 52 de țări de pe 5 continente, a identificat 9 factori de risc ușor măsurabili, care sunt responsabili în cca 90% din riscul total de apariție a B.C.V.: *fumatul, dislipidemia, hipertensiunea arterială, diabetul zaharat, obezitatea, dieta, activitatea fizică, consumul de alcool, factorii psihosociali*. [1] Concomitent cu acești factori majori de risc cardiovascular, considerați ca și factori clasici, actualmente se studiază și contribuția altor factori cardiovasculari (factori noi): *marcheri inflamatori, homocisteina, lipoproteina, istoricul familial, markeri genetici specifici ș.a.* [2]

Pentru un management mai eficient al factorilor de risc cardiovasculari, practica clinică recomandă de distins: 1) *factorii modificabili* (factori care se pot controla prin modificarea modului de viață, aplicarea dietei sau tratamentului specific) și 2) *factori nemodificabili* (vârstă, sex, ereditatea, talia individului).

Factorii psihosociali sunt categorii care la ora actuală sunt greu măsurabili și controlabili în activitatea cotidiană a medicului practician, corelarea lor cu B.C.V. este un subiect al studiilor specializate separate. [2]

Așadar, în strategia de prevenire a mortalității cardiovasculare la o anumită populație este important de identificat existența factorilor de risc cardiovascular. Acești factori pot exista de sine stătător sau în asociere, de aceea în practică se utilizează estimarea diferitelor scoruri de risc, unde factorii de risc sunt plasați în funcție de ponderea lor în apariția B.C.V. Au fost propuse mai multe scoruri, bazate pe rezultatele studiilor populaționale. Cel mai cunoscut este scorul Framingham. Societatea Europeană de Cardiologie a propus scorul SCORE, adaptat pentru populațiile adulte europene, unde țările sunt clasate în funcție de nivelul de risc cardiovascular. *Republica Moldova este clasată printre țările cu risc crescut, care presupune dezvoltarea decesului cardiovascular la populație la următorii 10 ani.* [3]

Obezitatea la copii în Europa s-a triplat în ultimii 20 de ani (*European Commission 2007*). În majoritatea țărilor din Europa de Vest, obezitatea are o frecvență de 10-25%, în țările din Europa de Est și în țările mediteraneene frecvența fiind mult mai crescută, ajungând la sexul feminin până la 40%. În țările din Europa de Nord, prevalența supraponderiei la copii este de 10-20%, în timp ce în Europa de Sud este de 20-35%, prevalența anuală fiind în creștere. Obezitatea la copii și adolescenți reprezintă un factor de risc dovedit pentru B.C.V., H.T.A., D.Z. tip 2 (Kelishandi, 2007) și unele forme de cancer. Apariția obezității presupune interacțiuni multiple între factori genetici, sociali, comportamentali, metabolici, celulari și moleculari în urma cărora se produc modificări ale balanței energetice.

Potrivit unor autori, copiii care au avut obezitate la vârsta fragedă, riscă să devină adulți obezi în cca 80% pentru cei cu ambii părinți obezi și de 40% pentru copiii cu un singur părinte obez. După datele studiului Bogalusa, urmărirea de durată a peste 2000 de copii cu evaluarea percentilelor de indice a masei corp (I.M.C.) a demonstrat, că 84% dintre cei cu un I.M.C. cuprins între percentila 95-99 au devenit adulți obezi, copiii cu I.M.C. \geq percentila 99 au devenit toți obezi la vârsta de adult.

Un rol separat în topul factorilor de risc cardiovasculari îl are *ereditatea*. Se consideră ca factor de risc cardiovascular ereditar depistarea în istoricul familial de moarte prematură (vârsta < 55 ani pentru bărbați și < 65 ani pentru femei) prin B.C.V. ischemică (de exemplu, infarctul miocardic acut) la rude de gradul I. Studiile epidemiologice au menționat importanța factorului ereditar în asociere cu particularitățile rasiale, caucazienii având riscul cardiovascular mai mare decât afroamericani. Ereditatea este implicată și în originea factorilor cardiovasculari noi, așa ca nivelul de homocisteină, care s-a dovedit a fi un factor de predicție independent în mortalitatea pacienților cu cardiopatie ischemică. Studiile efectuate la copii au determinat importanța factorilor perinatali în apariția și manifestarea factorilor de risc cardiovascular la vârsta pediatrică. Aceste rezultate susțin ipoteza, că alăptarea poate proteja împotriva obezității în prima copilărie, în timp ce fumatul mamei în timpul sarcinii este un factor de risc pentru obezitate și creșterea nivelurilor de proteina C reactivă la copii de vârstă fragedă (rezultatele studiului 1999–2008 NHANES, USA). Natura și contribuția sarcinii la mamă și mecanismele care contribuie la apariția prematură a B.C.V. nu sunt încă cunoscute. [5]

Sumarul studiilor randomizate la copii a permis experților americani de a elabora și publica recent *Ghidul cu privire la managementul de sănătate integrat pentru reducerea riscurilor cardiovasculare la copii și adolescenți*, care întrunește recomandările de prevenire și corectitudinea urmăririi pacienților cu risc, în funcție de vârstă și devierile patologice depistate. Autorii ghidului menționează, că multe dintre recomandările elaborate nu au un nivel de evidență suficient, de aceea implementarea lor în practică necesită verificare în alte studii controlate de durată. [4] De menționat, că experții nu au făcut delimitare dintre mediul de trai al familiilor și copiilor (rural/urban), poate din considerentele nivelului de dezvoltare a sistemului de sănătate și socioeconomic total pe țară.

Actualmente, este complicat de a unifica și standardiza managementul cardiovascular preventiv la populația pediatrică din motive obiective. Pe de o parte, există opinii diferite asupra unor valori ale indicilor serici implicați în apariția B.C.V., influențe de vârstă, sex, factori genetici, zonă geografică. De exemplu, există variații ale insulinorezistenței cu vârsta. A fost dovedit, că o insulinorezistență tranzitorie este prezentă fiziologic în perioada pubertății. Concomitent, actualmente nu există valori de referință ale insulinemiei în funcție de vârstă, sex, rasă și statutul pubertar. Unii autori au propus următoarele valori de referință ale insulinemiei: *normal* <15 μ U/ml, *borderline* 15-20 μ U/ml, *crescut* >20 μ U/ml, valori care în studii mici nu pot fi comparate și analizate.

Concluzii. Din perspectiva managementului factorilor de risc cardiovascular, este important să se facă distincția între obiectivele de prevenire la o vârstă fragedă (copil) și cele de la vârste mai mari, în care ateroscleroza este deja stabilită (adult), iar procesul este doar minim reversibil. Perioada de vârstă de pubertate, considerată cu risc mai mic cardiovascular, ar trebui supusă screening-ului planificat minuțios cu regularitate, având ca scop depistarea și evaluarea factorilor de risc cardiovascular majori cu elaborarea programelor de tratament al factorilor modificabili.

BIBLIOGRAFIE

1. Anand SS, Islam S, Rosengren A, et al. Risk factors for myocardial infarction in women and men: insights from the INTERHEART study. În: Eur Heart J, 2008, vol. 29(7), p. 932-940.
2. Borges CF, Busnello FM, Pellanda LC. Identification of Cardiovascular Risk Factors in Parents/Caregivers of Children with Heart Diseases. În: Arq Bras Cardiol, 2012, vol. 99(4), p. 936-943.
3. Braunwald's Heart Disease. A Textbook of Cardiovascular Medicine, 7th Edition, 2008, Elsevier Saunders, pp.1119-1148.

4. Daniels SR, Jacobson MS, McCrindle BW, Eckel RH, Sanner BM. American Heart Association Childhood Obesity Research Summit: executive summary. În: *Circulation*, 2009, vol.119, p. 2114-2123.

5. Fraser A., Nelson SM, Macdonald-Wallis C., et al. Associations of Pregnancy Complications with Calculated CVD Risk and Cardiovascular Risk Factors in Middle Age: The Avon Longitudinal Study of Parents and Children. În: *Circulation*, 2012, vol. 125(11), p.1367–1380.

6. Go AS, Mozaffarian D, Roger VL, et al, Heart Disease and Stroke Statistics -2013 Update: A Report American Heart Association. În: *Circulation*, 2013; e6-e245, original published online December 12, 2012

7. www.ms.md/public/info/statistics

MANAGEMENTUL INOVAȚIONAL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Oleg FRUNZE,

**doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

SUMMARY

The existing thought focuses on promoting a more 'self-conscious' recognition of the importance of innovation in a public sector. In so doing, it seeks to-redress a perceived imbalance in the emphasis placed on innovation in the private sector vis-à-vis innovation in the public sector. This imbalance has arisen partly as a result of the growing prominence of the 'innovation studies' literature relating to the private sector. Another reason for this imbalance emerging has been the beliefs that the public sector is neither equipped to be, or should seek to become, innovative.

Definiția inovației în sectorul public a fost dată de Currie în anul 2008 ca o căutare creativă a soluțiilor neobișnuite sau celor noi întru depășirea problemelor sau satisfacerea necesităților, inclusiv serviciilor noi, a formelor noi de organizare și îmbunătățirea proceselor. Aici se presupune plecarea de la ideea de combinare a inovației cu asumarea riscului și comportamentului proactiv. Asumarea riscului implică un apetit de risc moderat în folosirea resurselor în vederea atingerii obiectivelor. Proactivitate înseamnă că personalul funcționează prin anticiparea și prevenirea problemelor înainte ca acestea să apară, prezentând perseverență, adaptabilitate și asumarea responsabilității pentru eșec. (Currie, Humphreys, Ucbasaran and McManus, 2008).

Mulgan și Albury (2003) definesc inovația ca „idei noi, care lucrează”: inovarea de succes este crearea și implementarea de noi procese, produse, servicii și metode de livrare care au ca rezultat îmbunătățiri semnificative ale eficienței, eficacității sau calității.

Aceste inovații pot fi:

- elementare: schimbări relativ minore în servicii sau procese existente;
- radicale: servicii noi, produse sau metode de livrare, dar dinamica sectorului rămâne neschimbată;
- sistemice sau de transformare: inovații majore de multe ori conduse de apariția noilor tehnologii, care transformă sectoarele, dând naștere la structuri noi ale forțelor de muncă, noi tipuri de organizații, noi relații între organizații și schimbări în performanța generală.

Windrum (2008) sugerează o posibilă taxonomie a inovării din sectorul public, care cuprinde:

- a) inovarea de servicii (introducerea unui nou serviciu sau o îmbunătățire a calității serviciului);
- b) inovarea furnizării serviciilor (metode noi sau modificate de furnizare a serviciilor publice);
- c) inovarea administrativă și organizatorică (schimbări în structurile organizatorice și rutine);
- d) inovarea conceptuală (dezvoltarea de noi puncte de vedere și ipoteze provocatoare);
- e) inovarea politicilor (modificarea gândirii sau intențiilor comportamentale);
- f) inovarea sistemică (moduri noi sau îmbunătățite de a interacționa cu alte organizații și surse de cunoștințe).

Autorul subliniază faptul că, deși primele trei dintre aceste categorii au fost deja discutate în raport cu sectorul privat, celelalte trei categorii sunt noi și se referă într-un mod mai distinctiv pentru inovații în sectorul public.

Mulgan și Albury subliniază, de asemenea, următoarele impedimente în calea inovării în sectorul public:

- *probleme de livrare și administrative*: în sectorul public, majoritatea managerilor în servicii publice și specialiști au puțin timp pentru a dedica procesului decizional în vederea de a face lucrurile în mod diferit sau inovațional pentru a eficientiza furnizarea de servicii din punctul de vedere al timpului și costurilor;

- *bugetele pe termen scurt și orizonturile de planificare*: de multe ori incapacitatea de a gândi mai larg decât felul

de gândire „de zi cu zi”, adică modul cum lucrurile ar putea fi îmbunătățite, este agravat de bugetele pe termen scurt și orizonturile de planificare;

- *recompense și stimulente mici pentru inovare*: în timp ce guvernele din întreaga lume încearcă să consolideze stimulentele pentru inovare din sectorul privat, de exemplu, prin protecția mărcii comerciale, scheme opționale de acțiuni ale angajaților etc., nici un fel de stimulente pentru inovare nu au fost încă stabilite în sectorul public;

- *cultura de frică față de risc*: în sectorul public există responsabilitatea de a asigura standarde acceptabile în serviciile principale, de a menține dezvoltarea sectorului public și a reprezenta contribuabilii prin intermediul autorităților locale și al Parlamentului. Aceste preocupări principale privind responsabilitatea, standardele și continuitatea induc o cultură a aversiunii față de risc, care împiedică inovarea;

- *competențe slabe de managementul riscurilor sau schimbărilor*: se crede că există trei condiții necesare pentru ca inovarea să fie de succes - oportunitatea, motivația și abilitățile. În sectorul public există adesea cazuri când pot fi prezente oportunitatea și motivația, însă există un nivel relativ mic de aptitudini în cadrul managementului schimbărilor și riscului. O lipsa a competențelor necesare pot, la rândul lor, împiedica și amenința grav procesul de inovare;

- *refuzul de a închide programele sau organizațiile falimentare*: deși, de obicei, companiile din sectorul privat trebuie să inoveze în scopul de a supraviețui, este puțin probabil că organizațiile din sectorul public vor înceta să existe drept consecință de a nu fi inovatoare. În mod paradoxal, în cadrul serviciilor publice sunt stabilite standarde mai mari pentru noile programe decât pentru cele vechi, iar funcțiile stabilite drept ineficiente sunt rareori închise. În schimb, inovațiile care au indicat că există probleme de la faza de testare vor fi abandonate, deși presupusa aplicare a noului serviciu sau proces poate conduce ulterior la beneficii de mare valoare;

- *tehnologii disponibile, în condiții culturale sau organizaționale joase*: inovația apare în contextul factorilor tehnologic și organizațional, deci inovația sistematică impune ca organizațiile să-și alinieze cultura, sistemele, metodele de management și procesele. În cadrul sectorului public inovarea este adesea împiedicată sau zădărnicită, deoarece există o rezistență sau incapacitate de a încorpora inovarea în structura organizațională.

Implementarea de succes a inovațiilor depinde de existența unor repere clare, stimulente puternice, idei bune, lipsa de bariere în calea punerii lor în aplicare, precum și mijloace de învățare și de reproducere a succesului.

Etape necesare de parcurs în vederea implementării cu succes a inovării:

1. Promovarea inovării publice în sectorul public. Sistemul public este adesea caracterizat prin nivelul ridicat de experiență profesională, prezintă un nivel mare de creativitate și soluționare de probleme, oferind, astfel, un mediu în care inovarea ar trebui să fie atât generată, cât și acceptată. Acest lucru este frecvent demonstrat de prezența de antreprenori sau „promotori ai inovării”, care conduc procesul de inovare, punerea sa în aplicare și difuzarea acestuia.

2. Lucrul cu diverși actori din societatea civilă pentru a dezvolta cele mai bune idei politice. Există un consens general cum că rezultatele bune ale politicii au mai multe șanse de a evolua într-un cadru de politică care încearcă să includă mai multe idei prezentate în interacțiunea unei varietăți mari de actori din societatea civilă. În scopul de a învăța și de a inova, actorii trebuie să interacționeze cu alți actori, aceștia fiind persoane, organizații sau diverse surse de informare. Capacitatea lor de a inova depinde de capacitatea lor de a găsi competențe relevante, să înțeleagă și să facă uz de ele. Succese mai bune sunt atunci când actorii apelează la dezvoltarea de rețele care pot ajuta să obțină acces la competențele și partenerii care-i pot ajuta în procesul de învățare, la fel mai mari sunt șansele ca procesele de inovare să reușească.

3. Crearea unei structuri în sectorul public, care poate evalua și promova inovarea. Ideile au nevoie de timp pentru a se dezvolta, deoarece respingerea prematură a acestora va împiedica procesul de generare de idei, unde fiecare trebuie să fie perfecționată pentru a utiliza pe deplin potențialul său înainte de a fi supuse evaluării riguroase a riscurilor și altor forme de evaluare.

4. Evaluarea succesului de inovare pentru a asigura sustenabilitatea și succesul în sectorul public. Evaluarea viabilității propunerilor de inovare din sectorul public este absolut crucială în a susține orice apel pentru resursele publice, în orice moment, în special în condiții economice dificile. Pentru a măsura progresele pe termen scurt, ca o măsură cuprinzătoare, ar trebui dezvoltati indicatori într-un instrument special pentru măsurarea nivelului de inovare departamental, inclusiv progresele, cu prezentarea rezultatelor în raportul anual de inovare. Proiectele de inovare susținute de bugetele departamentale ar trebui să aibă indicatori pentru a determina beneficiile care au fost realizate.

BIBLIOGRAFIE

1. Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D. and McManus, S. 'Entrepreneurial leadership in the English Public Sector: Paradox or Possibility'; Public Administration, vol. 86, Issue 4, pp. 987, 2008.
2. Mulgan, G. and Albury, D. Innovation in the Public Sector. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.
3. Windrum, P. 'Innovation and Entrepreneurship in Public Services', in Windrum, P. & Koch, P. (eds) Innovation in Public Sector Services. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

IMPORTANȚA PROCESULUI INVESTIȚIONAL ÎN SECTORUL AGROALIMENTAR

Ecaterina BARBAROȘ,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică de pe
lângă Președintele Republicii Moldova

Nadejda NAZAR,
doctor în economie, conferențiar universitar interimar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The concept the investment is investigated in the economic theory, besides that different definitions which has are considered a latin origin. Studying of volume and economic efficiency of investments at macrolevel and microlevel gives the chance to investigate methodological and theoretical problems on ordering of investments.

Conceptul de „investiție” a fost și este examinat în teoria economică, fiind exprimate mai multe opinii cu privire la conținutul și sfera de cuprindere a acestuia.

Noțiunea de „investiție” stipulată în literatura economică, publicată în limbile de circulație internațională (în franceză – **investissement**, în engleză și americană – **investment**, în germană – **investition**, în rusă – **инвестиция** etc.), este de origine latină (investire – a îmbrăca, a acoperi) și a fost inițial, un termen militar cu sensul de „a împrejura o cetate”, evident pentru a o cucerii, apoi a pătruns în terminologia financiar-economică pentru a defini în esență un efort bănesc făcut pentru atingerea unor anumite scopuri. [4]

Investiția este definită de către economiștii români sub trei aspecte: contabil, economic și financiar. În **aspect contabil, investiția** se confruntă cu imobilizările din activul unui bilanț și anume - toate bunurile mobile sau imobile, corporale sau necorporale, achiziționate sau create de întreprindere, destinate a rămâne în mod durabil în întreprindere și care permit realizarea activităților pentru care a fost creată firma. Altfel spus, soldurile pozițiilor de bilanț în activ reprezintă în acel moment ceea ce este investit în întreprindere. Se au în vedere achiziții de terenuri, imobil, mașini, echipamente destinate producției, dar și cele cu caracter social. [3]

Investiția în sens economic corespunde concepției manageriale; acest lucru se traduce printr-un sacrificiu de resurse care se efectuează astăzi pentru venituri viitoare superioare cheltuielilor inițiale (productivitatea investiției sub aspectul randamentului și cel al eficienței exploatarei sau operării). În această abordare sunt considerate investiții: bunuri din dotare; alte cheltuieli ca programe de publicitate, de formare a personalului, de studii și cercetări, care nu apar în totalitate în bilanț, iar efectul lor asupra lichidităților întreprinderii este greu de estimat și se prelungește pe mulți ani.

Investiția în sens financiar corespunde tuturor cheltuielilor de numerar care vor genera profituri sau economii pe o lungă perioadă și care, în consecință, se vor rambursa într-o perioadă de mai mulți ani. Acest fenomen este sinonim cu folosirea unei finanțări pe termen lung, inclusiv folosirea unei datorii exigibile, o lungă perioadă de timp. Financiar, investiția este reprezentată de întregul capital cu care se lucrează. Definiția financiară a investiției include atât noțiunea contabilă, cât și noțiunea economică, având în plus dimensiunea legată de necesarul de fond de rulment de exploatare.

Fundamentarea volumului și a eficienței economice a investițiilor la nivel macro- și microeconomic necesită cunoașterea problemelor metodologice și teoretice privind sistematizarea investițiilor, deoarece, în esență, investițiile sunt **cheltuieli** destinate efectuării unei mari varietăți de lucrări și activități. Cheltuielile de investiții pot fi sistematizate și ordonate în funcție de anumite criterii de ordin teoretic și de natură practică, fiecare asemenea sistematizare punând în evidență structurări prin prisma creșterii eficienței investițiilor.

Investițiile în agricultură permit reînnoirea capitalului productiv, sporirea capitalului pus în funcțiune și îmbunătățirea structurii de producție și pot fi sistematizate în:

- **investiții directe:** reînnoirea efectivelor de animale de prăsilă, dotarea cu mașini și utilaje; **investiții indirecte** – drumuri, conservarea mediului etc.;
- **investiții individuale:** realizate de un singur agricultor; **investiții colective** – realizate de mai mulți agricultori;
- **investiții economice** – adăposturi pentru animale, silozuri și **investiții sociale** – canale de apă, habitat rural etc. [5]

Aprecierea rezultatelor obținute în baza aplicării actelor normative referitor la politica investițională în Republica Moldova poate fi efectuată prin analiza a mai multor indicatori economici pe o perioadă îndelungată de timp. În

studiu pot fi incluse toate aspectele legate de activitatea investițională: volumul investițiilor, modalitatea de finanțare și formele de proprietate; concomitent cu aceasta, considerăm că este necesar de a se ține cont și de dinamica volumului PIB-ului pe această perioadă și de cota investițiilor din mărimea totală a acestui indicator.

Tabelul 1. Dinamica PIB-ului și a investițiilor în capitalul fix în economia Republicii Moldova în anii 2001-2011

Indica- torii	Anii										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB, mln. lei	19052	22556	27619	32032	37652	44754	53430	62922	60430	71885	82349
Ritmul de creștere a PIB-ului											
<i>față de a. 2001*</i>	100	118,39	144,97	168,13	197,63	234,90	280,44	330,26	317,18	377,31	432,23
<i>față de anul precedent*</i>	100	118,39	122,45	115,98	117,54	118,86	119,39	117,77	96,04	118,96	114,56
Investiții în capitalul fix, mln. lei	2315	2804	3622	5140	7797	11012	15336	18225	11124	13805	16338
Ritmul de creștere a investițiilor în capitalul fix											
<i>față de a. 2001*</i>	100	121,12	156,46	222,03	336,80	475,68	662,46	787,23	480,52	596,33	705,75
<i>față de anul precedent*</i>	100	121,12	129,17	141,91	151,69	141,23	139,27	118,84	61,04	124,10	118,35
Cota investițiilor în PIB, %*	12,15	12,43	13,11	16,05	20,71	24,61	28,70	28,96	18,41	19,2	19,84

Sursa. Elaborată de către autori pe baza datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova.

În decursul a 11 ani (2001-2011) PIB-ul obținut în economia națională s-a majorat de cca 4,3 ori sau cu 63,3 miliarde lei. În aceeași perioadă se observă o majorare esențială și a volumului de investiții alocate în economia Republicii Moldova de cca 7 ori sau cu 14 miliarde lei. Această majorare de investiții alocate în economia Republicii Moldova ne permite să specificăm faptul că în ultimii 10 ani s-a majorat volumul de investiții străine alocate în economia țării noastre, care în perioada respectivă s-au majorat de cca 3,2 ori sau cu 996 mln. lei (de la 450 mln. lei în a. 2001 până la 1446 mln. lei în a. 2011). Cota investițiilor în PIB pe economia națională în anii 2001-2011 a variat de la 12,15% până la 28,96%, totodată, aceasta a constituit în perioada analizată în medie 19,47%.

În linii generale, se poate menționa că sporirea cotei investițiilor în PIB în ultimii ani denotă o înviorare a activității investiționale în economia republicii. În opinia noastră, această creștere se explică prin crearea unui climat investițional mai favorabil în anul 2004, prin accesul întreprinderilor la credite.

Pentru Republica Moldova este foarte importantă înviorarea acestui proces în sectorul agroalimentar, deoarece acesta constituie un factor vital pentru economia națională în întregime. Concomitent cu aceasta, se cere nu numai majorarea volumului investițiilor, dar și folosirea lor mai eficientă în direcțiile prioritare ce determină ritmul de dezvoltare a acestui sector în ansamblu.

Nivelul de dezvoltare a diferitelor ramuri ale economiei naționale poate fi caracterizat mai adecvat prin locul acestora în structura PIB-ului pe economie în ansamblu. Aceasta se referă și la sectorul agroalimentar al republicii, care include atât agricultura care produce bunurile agricole, cât și sectorul de prelucrare a lor – industria alimentară.

Tabelul 2. Dinamica PIB-ului și a investițiilor în capitalul fix din sectorul agroalimentar al Republicii Moldova în anii 2001-2011

Indica- torii	Anii										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB, mln. lei	6094	6842	7692	8410	9071	9219	8278	9173	8370	12595	14747
Inves- tiții în capita- lul fix, mln. lei	490	619	900	995	1410	1322	1865	2315	1472	1685	2915
Cota inves- tițiilor în PIB, %*	8,04	9,05	11,7	11,83	15,54	14,34	22,53	25,24	17,59	13,38	19,75

Sursa. Elaborată de către autori pe baza datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova.

Valoarea PIB-ului în sectorul agroalimentar s-a majorat de cca 2,4 sau cu 8653 mln. lei. În ce privește volumul de investiții alocate în sectorul agroalimentar, se observă o creștere de cca 6 ori sau cu 2,4 miliarde lei. Cota investițiilor în PIB în sectorul agroalimentar în perioada analizată a variat de la 8,04% până la 25,24% sau în medie a constituit 15,36%. Această majorare a volumului de investiții a influențat pozitiv activitatea întreprinderilor din sectorul agroalimentar al RM.

În cele ce urmează, pot fi trase următoarele concluzii.

Noțiunea de investiție este destul de larg utilizată în literatura economică din domeniu. Sunt utilizate diferite metode de sistematizare a folosirii investițiilor. În opinia noastră, corespunde mai adecvat cerințelor și particularităților specifice sistematizarea investițiilor după destinație, grad de risc, structura tehnologică, mărimea efortului și importanței, modul de constituire.

Cota investițiilor în PIB a sectorului agroalimentar a constituit în medie în ultimii 10 ani 15,36% sau cu 4,11% mai puțin decât media pe republică. Considerăm că cel mai oportun ar fi crearea condițiilor favorabile pentru atragerea mai multor investiții străine în economia națională, îndeosebi în sectorul agroalimentar, de asemenea, și majorarea ponderii în creditarea sectorului agroalimentar și a altor bănci ale republicii, nu doar principalul creditor comercial autohton în sectorul respectiv „Moldova Agroindbank”, aportul căreia constituie ½ din total; și a instituțiilor financiare nebankare pentru evitarea monopolului unei bănci în oferirea creditelor pentru acest sector.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr. 81 din 18.03.2004. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 64-66, 2004, p. 8.
2. Caraganciu, A., Domenti, O., Ciobu, S. Bazele activității investiționale. Chișinău: Editura A.S.E.M., 2004, 320 p.
3. Stoian, M. Gestiunea investițiilor. București: Editura A.S.E., 2003, 286 p.
4. Марголин, А. М., Быстряков, А. Я. Экономическая оценка инвестиций. Москва: ТАНДЕМ, ЭКМОС, 2001, 240 с.
5. www.statistica.md

MANAGEMENTUL FONDULUI FUNCICIAR ÎN DEZVOLTAREA SECTORULUI AGRAR AL REPUBLICII MOLDOVA

Ecaterina BARBAROȘ,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Ion BARBAROȘ,
master în management

SUMMARY

The article demonstrates the using of land resources in different countries and their management. This article analyzes some directions of improvement for management of land resources in global economy.

În articolul de față vor fi examinate resursele funciare. Resursele funciare sau pământul reprezintă cea mai mare parte a averii naționale și aparține poporului care îl prelucrează. Este folosit în toate ramurile economiei naționale. Folosirea lui efectivă constituie condiția de bază a dezvoltării agriculturii. În agricultură, resursele funciare îndeplinesc două funcții:

- a) este *mijloc de producție*, cu ajutorul căruia omul influențează asupra culturilor agricole;
- b) este un *obiect de muncă* asupra căruia omul influențează în procesul de producție.

Gestionarea resurselor funciare cuprinde un spectru larg de relații publice: sociale, economice, juridice, ecologice și alt tipuri de gestionare. Din această cauză gestionarea resurselor funciare reprezintă o acțiune sistematică, conștientă și strict direcționată din partea statului și a societății cu privire la relațiile funciare. Această acțiune se bazează pe cunoașterea legităților economice în scopul asigurării funcționării resurselor funciare ale țării într-un mod rațional și eficient. Sub utilizare eficientă a pământului se subînțelege cel mai eficient mod (din punctul de vedere al asigurării necesităților statului și ale societății) de utilizare a pământului, ținând cont de condițiile concrete naturale, economice, sociale și politice în conformitate cu principiile existente ale interacțiunii societății cu natura.

În cadrul interacțiunii societatea – natura se pot evidenția următoarele aspecte ale folosirii raționale a resurselor funciare:

- natural-biologic, legat de studierea funcționării pământului ca o componentă a complexului natural și mediu ambiant pentru floră și faună;
- social-economic, ce reflectă influența proceselor sociale și a politicii de stat asupra utilizării pământului, relațiilor publice de producție, ce formează partea economică a utilizării pământului ca resursă;
- tehnologică, legată de studierea acțiunii tehnice asupra pământului, tehnologia folosirii acesteia, legătura dintre folosirea rațională a resurselor funciare și progresul tehnico-științific;
- de drept sau juridic, legat de studierea importanței activității legale a statului în organizarea și punerea în aplicare a utilizării raționale a resurselor funciare.

Pornind de la aceste aspecte, gestionarea resurselor funciare reprezintă un sistem complex și organizat. Acest sistem cuprinde mai multe metode și mijloace, fiind obiectul de studiu al diverselor științe, incluzând diverse aspecte, cum ar fi:

- politic, ce asigură executarea obiectivelor social-politice, economice și ecologice ale statului privind folosirea rațională a resurselor funciare;
- administrativ-de conducere, legat de formarea sistemului organelor de control municipale și generale de stat ale resurselor funciare, distingerea competenței acestora, organizarea executării funcțiilor lor convenite de comun acord;
- de drept, ce asigură folosirea rațională și protecția pământului în baza normelor legale, stipulate în legislație;
- științific, legat de dezvoltarea recomandărilor științifice argumentate cu privire la administrarea resurselor funciare, luând în considerare realizările progresului tehnico-științific;
- economic, ce determină condițiile folosirii eficiente a resurselor funciare;
- de implementare, legat de dezvoltarea și realizarea pârghiilor economice și sociale, a stimulentei și activităților privind utilizarea rațională și protecția resurselor funciare.

Din această cauză, administrarea resurselor funciare este rezultatul unei combinații dintre factorii obiectivi și subiectivi. [3, p. 34-35]

Resursele funciare reprezintă nu numai bază teritorială, spațială și naturală de amplasare a etnicului unei societăți, dar și un obiect de conducere complex social, ecologic și economic. Dezvoltarea actuală a economiei mon-

diale demonstrează că, în condițiile moderne, economia reglementată de piață necesită o administrare de stat a resurselor funciare, care va asigura respectarea legislației funciare și civile în asociere cu independența economică a subiecților de utilizare a pământului.

Aspectele principale care afectează în prezent dezvoltarea agriculturii Moldovei sunt:

1. Efectele apărute în rezultatul destrămării fostei Uniuni Sovietice, haosul economic și, în special, cel din sectorul bancar de la mijlocul anilor '90, precum și schimbarea completă a structurilor de comercializare și marketing ale fostei U.R.S.S.

Fiind o țară în tranziție, Moldova a avut și, de fapt, continuă să dispună de avantaje față de alte țări. Aceste avantaje derivă din accesul său la piețele agricole ale C.S.I., caracterizate printr-o creștere rapidă.

2. Producția agricolă din Moldova a suferit un declin dramatic spre sfârșitul anilor '80 și în anii '90 ai secolului al XX-lea. Acest declin a afectat toate sectoarele de producție, iar exporturile au scăzut cu peste 50% comparativ cu anul 1985. Totuși perioada de postprivatizare, care a început în anul 2000, s-a caracterizat printr-o creștere modestă, dar semnificativă a producției, cu un spor de la 3% până la 7% anual. Deși neesențială în comparație cu potențialul agriculturii Moldovei, această creștere a fost una foarte încurajatoare pentru dezvoltarea ulterioară a ramurii.

3. Pentru a valorifica întregul potențial al agriculturii Moldovei și a atinge o productivitate înaltă, este necesară abordarea unui șir de probleme:

a) reînnoirea plantațiilor de vii și livezi prin plantarea soiurilor noi și aplicarea unor tehnologii avansate;

b) restabilirea sistemelor de irigare moderne eficiente, dezvoltarea tehnologiilor de producere a răsadului pentru dezvoltarea legumiculturii;

c) modernizarea industriei de prelucrare a produselor agricole și a industriei alimentare, inclusiv a depozitelor frigorifice de păstrare, sporirea capacității lor de păstrare.

4. Moldova a reușit să privatizeze majoritatea bunurilor sale agricole, inclusiv terenurile agricole, dar totuși dezvoltarea țării este condiționată de 3 factori:

a) încurajarea fluxului stabil de investiții de capital în sectorul agricol, atât interne, cât și străine. Acest proces abia a început și nici pe departe nu este suficient pentru a satisface potențialul de creștere a agriculturii Moldovei;

b) adoptarea politicilor guvernamentale sănătoase pentru atragerea investițiilor în sectorul agrar și conștientizarea de către autoritățile guvernamentale a inadmisibilității impunerii restricțiilor în activitatea producătorilor, prelucrătorilor sau exportatorilor de produse;

c) restabilirea legăturilor puternice de piață cu țările C.S.I., în special cu piața Rusiei, la moment caracterizată prin cea mai înaltă creștere din lume. [2, p.154]

După cum am menționat, producția agricolă are un rol important în economia țării. Din această cauză, analiza sectorului agrar al Republicii Moldova va începe cu examinarea dinamicii volumului producției agricole pentru o perioadă de 11 ani.

Tabelul 1. Dinamica volumului producției agricole în Republica Moldova (anii 2001-2011)

Indici	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
față de 2000, %	106,4	110,1	95,2	115,8	116,0	114,7	88,2	116,5	105,3	113,6	118,7
față de anul precedent	106,4	103,4	86,4	115,8	100,8	98,9	76,9	132,1	90,4	107,9	104,6

Sursa. Elaborat de către autori în baza datelor anuarului statistic al Republicii Moldova pentru anul 2011.

Datele tabelului 1 ne demonstrează următoarele: volumul producției agricole al Republicii Moldova în perioada anilor 2001-2011 a cunoscut o dinamică neuniformă. În cazul indicilor calculați în cotă procentuală față de datele anului 2000, cota a atins valoarea maximă în anul 2011, constituind 118,7 puncte procentuale, iar valoarea minimă în anul 2007, constituind doar 88,2 puncte procentuale. Analizând volumul producției globale în mărime procentuală față de valoarea anului precedent, se observă că punctul maxim al dinamicii producției a fost atins în anul 2008, constituind 132,1 puncte procentuale, iar pragul minim a fost de 76,9 puncte procentuale, obținut în anul 2007.

În cele ce urmează putem trage următoarele concluzii:

Resursele funciare reprezintă nu numai bază teritorială, spațială și naturală de amplasare a etnicului unei societăți, dar și un obiect de conducere complex social, ecologic și economic. Dezvoltarea actuală a economiei mondiale demonstrează că, în condițiile moderne, economia reglementată de piață necesită o administrare de stat a resurselor funciare, care va asigura respectarea legislației funciare și civile în asociere cu independența economică a subiecților de utilizare a pământului.

Utilizarea experienței țărilor cu economie dezvoltată poate oferi un ajutor substanțial în formarea și dezvoltarea relațiilor funciare în Republica Moldova la realizarea reformelor economice.

BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul Statistic al Republicii Moldova pentru anul 2012. Chișinău: Editura Statistica, 2011, 564p. ISBN 978-9975-78-932-5
2. Bejan Il. Utilizarea terenurilor în Republica Moldova. Chișinău: ASEM, 2010, 165 p. ISBN 978-9975-75-502-3
3. Ioniță I., Blidaru Gh. Eficiența investițiilor în agricultură. București: Editura CERES, 1999, 240 p.
4. Словарь иностранных слов, Москва, «Русский язык», 1989, 624 стр. ISBN 5-200-004088
5. Кураков Л.П. Словарь – справочник по экономике. Москва, Гелиос АРБ, 1999, 464 с. ISBN 5-85438-090-0

MANAGEMENTUL CALITĂȚII RESURSELOR UMANE ÎN CADRUL ASISTENȚEI MEDICALE PRIMARE

Vitalie DANILIUC,
master în științe economice,
I.M.S.P. Centrul Medicilor de Familie Hîncești

Svetlana COJOCARU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

While in Moldova quantitative medical staff is in the EU countries, human resources issues in the health system are caused by uneven territorial distribution, imbalanced sector, characterized by an unequal relation between primary care and secondary imbalanced practical skills, low quality services, reduced productivity, migration of medical staff, low motivation, etc.

Competența esențială pentru toți managerii trebuie să fie cea componentă din managementul resurselor umane, care acordă factorului uman importanță primordială în organizație. Această competență nu este numai de a oferi servicii oamenilor, de a-i îndruma cum să lucreze și a le înregistra performanțele, deși, managerii trebuie să facă acest lucru. Pe lângă toate acestea, mai este o investiție: a da oamenilor forțe, pentru ca ei să acționeze cât mai eficient. Ea mai înseamnă și a folosi la maximum cunoștințele utile, talentele, imaginația și creativitatea angajaților pentru realizarea obiectivelor organizației.

Nimeni nu poate menține monopolul asupra înțelepciunii umane în toate condițiile, dar utilizarea ei cu maximă eficiență, atât pentru organizație, cât și pentru individ este o sarcină primordială a organizației, pentru că orice om bine pregătit și încurajat poate să ofere ceva valoros organizației. [2]

Utilizarea întregului potențial al resurselor umane poate fi asigurat doar printr-un management performant al calității resurselor umane, bazat pe principii strategice, ce ar stimula dezvoltarea permanentă a acestui potențial.

De aici rezultă importanța elaborării și implementării în sistemul sănătății a unui management al calității resurselor umane, deoarece organizațiile bugetare, spre deosebire de cele de profit, nu au foarte multe resurse la dispoziție. Dintre cele pe care le au, cea umană este cea mai importantă și de performanța acesteia depinde eficiența serviciilor acordate.

Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (O.D.M.), adoptate în septembrie 2000 la Summit-ul Mileniului, constituie componenta principală a Declarației Mileniului și au ca scop principal reducerea sărăciei extreme din întreaga lume până la sfârșitul anului 2015. Cele trei din opt puncte ale O.D.M. ce țin de sistemul sănătății și anume („Reducerea mortalității infantile”, „Îmbunătățirea sănătății materne” și „Combaterea HIV/SIDA și a tuberculozei”) pot fi atinse numai având un sistem medical performant, asigurat cu resursele umane calitative, necesare și capabile de a întreprinde măsurile convenite pentru atingerea scopurilor scontate.

Deși în Republica Moldova, cantitativ, personalul medical este la nivelul țărilor Uniunii Europene, problema resurselor umane din sistemul sănătății este determinată de distribuția teritorială neuniformă, disbalanța sectorială, manifestată printr-un raport inechitabil între medicina primară și cea secundară, disbalanța deprinderilor practice, calitatea scăzută a serviciilor, productivitatea scăzută, migrația cadrelor medicale, motivarea scăzută etc. La moment, sistemul de sănătate nu dispune de principii și criterii clare de stabilire a normelor de asigurare cu personal medical a instituțiilor medico-sanitare, punct vulnerabil în definirea necesității reale de personal al sistemului. Realizarea obiectivelor „Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017” va permite planificarea generării resurselor umane în funcție de necesitățile reale ale sistemului, utilizarea rațională a cadrelor medicale și formarea adecvată și diversificată

de cadre performante capabile să ofere asistență medicală de calitate populației conform standardelor internaționale, întru ameliorarea continuă a sănătății populației. [3]

Domeniul calității resurselor umane din sistemul sănătății din Republica Moldova se confruntă cu aceleași dificultăți caracteristice majorității țărilor atât din spațiul CSI, cât și din vestul Europei, și anume: distribuția teritorială neuniformă a angajaților medicali, manifestată prin insuficiența cadrelor medicale în mediul rural și surplusul lor în mediul urban; angajarea asimetrică sectorială, prezentă printr-un raport inechitabil între medicina primară, spitalicească și preventivă, refuzul absolvenților instituțiilor de învățământ medical de a se angaja în câmpul muncii, dezechilibre în aplicarea deprinderilor practice, calitatea scăzută a serviciilor, productivitatea și motivarea redusă a angajaților medicali, migrația cadrelor medicale etc. [3]

În pofida măsurilor întreprinse, asigurarea instituțiilor medicale, comparativ cu țările Uniunii Europene, cu personal medical lasă de dorit și este în continuă descreștere. (Tabelul 1; figura 1 și 2)

Numărul lucrătorilor medicali a scăzut atât la nivel de instituții raionale și municipale, cât și republicane. Aceasta se datorează diminuării numărului de noi angajați în sistemul de sănătate în anul 2010, dar și ca rezultat al optimizării statelor de personal, măsură impusă de condițiile economice. În pofida reducerii numărului de angajați din instituțiile medicale din țară, gradul de asigurare cu lucrători medicali la 10.000 de locuitori este în aria celui mediu european.

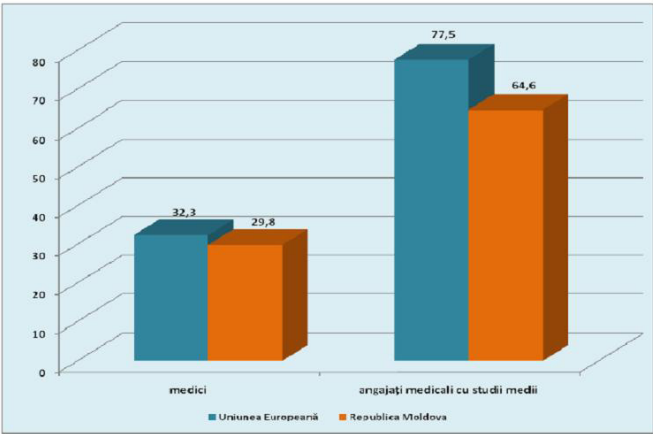


Figura 1. Asigurarea populației cu medici și specialiști cu studii medii în Republica Moldova și Uniunea Europeană (la 10.000 de locuitori)

Sursa. Raport anual în sănătate 2012.

Nivelul relativ înalt al indicatorilor privind densitatea medicilor în Republica Moldova este determinat de faptul că în această categorie sunt incluși și medicii din sectorul științific, medicii din sistemul sănătății publice, managerii medicali, cadrele didactice medicale, dar și alte categorii, care nu sunt implicate nemijlocit în procesul curativ-profilactic. Din numărul total de medici, care activează în sistemul sănătății (public și departamental), doar cca 2/3 sunt implicați nemijlocit în procesul curativ-profilactic, iar dacă raportăm acești medici la numărul populației, reiese că densitatea acestora este de doar cca 25 la fiecare 10 mii locuitori. Anume acest indicator este relevant pentru sistemul de sănătate, reieșind din situația reală existentă în prezent la capitolul resurse umane.

O altă problemă este asigurarea neproportională a populației teritoriilor administrative ale Republicii Moldova cu cadre medicale (Tabelul 1). De exemplu, raioanele Cimișlia, Cantemir, Nisporeni, Fălești sunt asigurate cu 30-50 la sută mai puțin decât media pe republică. [5]

Distribuția neuniformă a angajaților medicali este caracterizată prin insuficiența cadrelor medicale în mediul rural și numărul, practic, dublu al acestora în instituțiile medicale din mediul urban. Asigurarea raioanelor cu medici este de 16,3 medici /10.000 locuitori, pe când la nivel de municipiu aceasta este de 29,1 medici /10.000 locuitori.

Dinamica negativă de aprovizionare cu resurse umane a instituțiilor medicale (Figura 2) ne demonstrează încă o dată managementul necalitativ al acestor structuri, ceea ce se răsfrânge inevitabil asupra sănătății populației țării.

Tabelul 1.

Gradul de asigurare a populației cu medici (la 10 mii locuitori)

	TOTAL medici				inclusiv medici de profil curativ-profilactic (fără stomatologi și dentiști)			
	abs.		la 10 mii loc.		abs.		la 10 mii loc.	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
mun. Chișinău	2217	2216	28,2	28,2	1903	1902	24,2	24,2
mun. Bălți	512	506	34,6	34,2	454	449	30,6	30,3

Total pe municipii	2729	2722	29,2	29,1	2357	2351	25,2	25,2
Anenii Noi	139	136	16,7	16,4	117	113	14,1	13,6
Basarabeasca	51	51	17,3	17,3	45	46	15,3	15,6
Briceni	150	153	19,7	20,2	123	126	16,2	16,6
Cahul	220	214	17,7	17,2	194	188	15,6	15,1
Cantemir	73	69	11,6	10,9	63	59	10,0	9,3
Călărași	113	114	14,2	14,4	96	100	12,1	12,6
Căușeni	138	137	14,9	14,8	108	107	11,7	11,6
Cimișlia	74	79	11,8	12,7	63	66	10,1	10,6
Criuleni	124	122	17,0	16,7	106	105	14,5	14,4
Dondușeni	101	99	22,0	21,7	81	80	17,8	17,5
Drochia	163	160	17,9	17,7	138	134	15,2	14,8
Dubăsari	33	33	9,4	9,4	25	25	7,1	7,1
Edineț	194	189	23,2	22,7	165	164	19,8	19,7
Fălești	108	104	11,6	11,2	89	87	9,6	9,4
Florești	164	160	18,0	17,7	128	128	14,1	14,1
Glodeni	106	105	17,0	16,9	86	84	13,8	13,5
Hîncești	164	158	13,3	12,9	132	127	10,7	10,3
Ialoveni	175	172	17,8	17,4	138	137	14,0	13,9
Leova	67	68	12,5	12,6	55	55	10,2	10,2
Nisporeni	82	87	12,2	13,0	69	73	10,3	10,9
Ocnîța	104	100	18,4	17,8	87	85	15,4	15,1
Orhei	215	223	17,1	17,7	193	187	15,3	14,9
Rezina	74	81	14,0	15,3	64	69	12,1	13,0
Rîșcani	136	136	19,2	19,3	115	116	16,3	16,5
Sîngerei	128	131	13,6	14,0	105	109	11,2	11,6
Soroca	197	195	19,5	19,4	166	163	16,5	16,2
Strășeni	156	150	17,1	16,4	130	125	14,2	13,7
Șoldănești	69	67	15,8	15,4	56	54	12,8	12,4
Ștefan-Vodă	116	113	16,0	15,6	91	90	12,6	12,5
Taraclia	70	69	15,7	15,5	59	59	13,3	13,3
Telenești	109	114	14,6	15,3	95	91	12,7	12,2
Ungheni	175	171	14,9	14,6	146	143	12,4	12,2
UTA Găgăuzia	314	304	19,6	19,0	277	266	17,3	16,6
- Comrat	125	121	18,0	17,4	109	103	15,7	14,8
- Ceadr-Lunga	132	128	20,2	19,5	120	116	18,3	17,7
- Vulcănești	57	55	22,6	21,9	48	47	19,1	18,7
Total pe raioane	4302	4264	16,3	16,2	3605	3561	13,7	13,5
Instituțiile republicane	3730	3626	-	-	2098	2058	-	-
Total pe MS	10761	10612	30,2	29,8	8060	7970	22,6	22,4

Sursa. Centrul Național de Management în Sănătate (Raport Statistică 2010).

În Republica Moldova, la 1 ianuarie 2010, activau 10612 medici și 22996 lucrători medicali cu studii medii (figura nr.1), ceea ce constituie în total 33608 lucrători medicali. Nivelul densității lucrătorilor medicali (sectorul public și departamental) a fost în medie de cca 117 la 10 mii locuitori, inclusiv cca 37 medici și cca 80 lucrători medicali cu studii medii, ceea ce denotă că din punct de vedere cantitativ, nivelul densității lucrătorilor medicali este satisfăcător și comparabil cu cel din țările regiunii europene, iar în țară există potențialul uman necesar pentru asigurarea activității eficiente a sistemului de sănătate. Circa 2/3 din numărul total de absolvenți din ultimii șapte ani au preferat să abandoneze sectorul public al sănătății, fiind orientați spre cel privat sau departamental de sănătate, sectorul farmaceutic, spre alte ramuri ale economiei naționale sau spre activitate profesională peste hotarele țării. [3]

Statistica demonstrează că în republică, practic, s-a stabilit o balanță dintre numărul de medici și personal medical veriga medie, care absolvesc instituțiile medicale de învățământ și cei, care se concediază din proprie inițiativă pentru a se angaja în alte domenii.

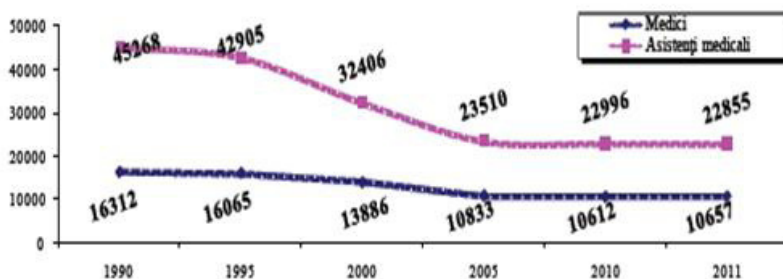


Figura 2. Dinamica numărului absolut de medici și asistenți medicali în Republica Moldova.

Sursa. Raport pe anul 2011 al Sindicatului „Sănătatea”.

De menționat că majoritatea absolută a personalului medical care se concediază din proprie inițiativă sunt apți de muncă. Îndeosebi, rămâne complicată asigurarea cu cadre medicale a asistenței medicale primare. Din cauza multor probleme de ordin social și material, tinerii specialiști nu doresc să activeze în mediul rural. În ultimii ani, problema dată afectează și instituțiile medicale din centrele raionale și municipale, care, de asemenea, nu sunt atractive pentru tinerii specialiști.

Deficitul de personal medical este explicat și prin mobilitatea înaltă a cadrelor medicale în afara țării. Anual, Ministerul Sănătății eliberează certificate pentru autentificarea actelor de studii medicale (necesare la angajare peste hotarele țării) pentru aproximativ 200 de medici și reprezintă jumătate din numărul de medici, absolvenți ai studiilor postuniversitare pregătiți pentru activitate medicală. Autentificarea actelor pentru lucrătorii medicali cu studii medii în număr de circa 300 de acte pe an. [4]

Ca măsuri necesare pentru atingerea obiectivelor și rezultatelor scontate în urma studiilor efectuate pot fi numite:

Generarea resurselor umane pentru sistemul de sănătate. Pentru promovarea continuă a atractivității profesiei medicale se preconizează elaborarea și implementarea unei concepții de promovare durabilă a prestigiului profesiei medicale și orientarea profesională a tinerilor către profesiile medicale, care să funcționeze continuu și să includă toate formele de transmitere a informației către potențialii candidați la instruire în domeniul medical.

Gestionarea resurselor umane din sistemul de sănătate. Utilizarea rațională a resurselor umane disponibile, în condițiile economice, financiare și organizatorice actuale limitate, va fi orientată, în special, spre optimizarea și eficientizarea utilizării acestora, ca unica soluție cost-eficientă de redresare a situației la capitolul respectiv, deoarece problema majoră a sistemului de sănătate la capitolul resurse umane în prezent nu este atât lipsa cadrelor, cât anume utilizarea ineficientă a acestora. Atragerea și revenirea în sistemul sănătății a medicilor care actualmente activează în alte domenii ale economiei naționale, constituie o altă sursă cost-eficientă și sigură de majorare a densității lucrătorilor medicali, capabilă să contribuie la acoperirea necesităților sistemului de sănătate.

Managementul resurselor umane. Modernizarea serviciului resurse umane din instituțiile medico-sanitare va fi orientată spre formarea unor specialiști în domeniu bine pregătiți, capabili să asigure implementarea principiilor moderne de gestionare a resurselor umane, planificarea strategică a resurselor umane din instituție și evitarea problemelor de surplus sau deficit de personal, capabil să răspundă cerințelor curente și viitoare, adoptarea unui sistem de compensații și beneficii adaptat specificului activității instituției etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1471 din 24.12.07 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017.
2. Cojocaru, S., Strategia managementului resurselor umane în administrația publică. Autoreferat al tezei de doctor în economie. Chișinău, 2005.
3. Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. Strategia de dezvoltare a resurselor umane din sistemul sănătății 2011-2015. Chișinău, 2011.
4. Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. Raport anual în sănătate 2010, Chișinău, 2011.
5. Raportul de activitate a Sindicatului „Sănătatea” în perioada anilor 2005-2009. Chișinău, 2010.
6. Raport pe anul 2011 al Sindicatului „Sănătatea”. Chișinău, 2012.
7. www.statistica.md

DEZVOLTAREA LEADERSHIP-ULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Veronica BUTNARU,
master, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Globalization exerts powerful pressures on our national government and public administrations. Most distinctive are the pressures regarding public management effectiveness and the internationalization of the civil service. The former demands that traditional public administrative culture be transformed into a managerial culture, the latter involves increasing alignment of national policies and relations with the private sector according to international standards and practices. Civil servants are pushed by these trends to expand the definition of their role and to acquire new knowledge and skills in order to meet this challenge of globalization.

Leadership, unlike management, is a difficult concept to explain precisely. One method of discerning the effectiveness of leadership is to consider its relationship to performance; presumably, good performance is initiated and maintained by good leadership. Among other things, leadership is the ability to get people to do that which they would not normally do under their own initiative, even or especially when these things seem contrary to their self-interest. It is a leader's job to create order from chaos, and to make a group of people work in a more coherent, organized manner than would a mere group of aimless individuals. The leadership qualities necessary for effective public administration and governance at all levels, and how leaders work for the public.

Key words: *government, public administrations, management effectiveness, national policies, international standards, civil servants, management, leadership.*

Aptitudinea pentru știința conducerii va reprezenta întodeauna pragul care determină eficiența personală și organizațională.

În administrația publică mulți funcționari au concepții greșite despre știința conducerii. Când aud că cineva are un titlu impresionant sau poziții de conducere, ei presupun automat că persoana respectivă este și lider. Uneori este adevărat. Însă titlurile nu au prea mare valoare atunci când discutăm despre conducere. Adevărata știință a conducerii nu poate fi obținută prin intermediul unei numiri într-o poziție sau prin acordarea unui titlu. Ea se naște odată cu influența. Ea trebuie câștigată. Singurul lucru pe care ți-l poate oferi un titlu este puțin timp în plus - fie pentru a spori nivelul de influență pe care-l ai, fie pentru a-l elimina definitiv.

Există o mulțime de prejudecăți și mituri pe care oamenii le adoptă atunci când este vorba de lideri și știința conducerii, cele mai obișnuite fiind: [2, p. 28]

1. Mitul managementului. O concepție greșită larg răspândită este aceea în care managementul și știința conducerii sunt văzute ca echivalente. Diferența dintre cele două constă în faptul că știința conducerii se referă la influențarea altor oameni, în timp ce managementul se concentrează asupra menținerii sistemelor și proceselor aferente.

Cea mai bună cale de a testa dacă o persoană este mai degrabă lider, decât manager este s-o pui să provoace o schimbare pozitivă. Managerii pot menține direcția, dar nu pot schimba. Pentru a determina oamenii să se îndrepte spre o nouă direcție, trebuie să ai influență.

2. Mitul cunoașterii. Francis Bacon spunea: „Cunoașterea înseamnă putere”. Majoritatea oamenilor, care cred că puterea este esența unui lider, presupun în mod automat că acei care posedă cunoaștere și inteligență sunt lideri. Dar nu este tot timpul adevărat. Puteți merge la orice universitate celebră și să întâlniți cercetători și filozofi eminente, a căror inteligență este net superioară celorlalți, dar a căror abilitate de a conduce este aproape inexistentă.

3. Mitul pionieratului. O altă concepție greșită este aceea legată de persoana care se află înaintea unei mulțimi și pe care o vedem automat în postură de lider. A fi primul nu înseamnă că ești lider. Pentru a fi lider, nu este suficient ca o persoană să se afle în față, dar oamenii trebuie s-o urmeze în mod intenționat și să acționeze conform viziunii sale.

4. Mitul funcției. Deseori, oamenii au senzația că funcția este cea care te face lider. Stanley Huferty afirma: „Nu poziția te face lider; ci liderul dă viață poziției”. Pentru ca o persoană să-și poată exercita influența într-o organizație și pentru a putea câștiga dreptul de a deveni lider, aceasta trebuie să muncească foarte mult.

Știința conducerii se dezvoltă în fiecare zi și nu într-o singură zi. Prim-Ministrul englez, Benjamin Disraeli, avea o remarcă: „Secretul succesului în viață este să fii pregătit atunci când a venit timpul”. Când o persoană face ceva în mod disciplinat și consistent, se pregătește pentru momentul potrivit, indiferent de scopul pe care îl are. Ideea este următoarea: dacă o persoană își concentrează atenția asupra activităților care se încadrează în primele 20 de procente în termeni ai importanței, restul 80 de procente vin ca o răsplătă a eforturilor sale (principiul Pareto). [2, p.155]

Succesul organizației depinde de mulți factori, dar nu mai puțin important este impactul leadership-ului. Termen polisemantic, intraductibil în limba română printr-un singur cuvânt care să cuprindă adevăratele semnificații ale noțiunii, leadership-ul face în continuare carieră în literatura managerială. Atunci când se vorbește despre atributul de antrenare sau de coordonare a managementului, se face inevitabil referire la leadership. Atunci când este vorba despre strategiile de comunicare în organizație, iarăși este amintită noțiunea de leadership. Dezvoltarea relațiilor interpersonale agreabile bazate pe încredere și cooperare sunt legate de leadership, iar punctul de plecare în formularea unor politici diferențiate de motivare a subordonaților îl constituie tot leadershipul. Inevitabil, ne întrebăm: „Ce este leadershipul?” [1, p. 67]

Intuitiv, toată lumea înțelege că leadership-ul înseamnă a conduce oamenii și a influența ceea ce fac aceștia sau a-i determina pe alții să te urmeze. Leadership-ul ar putea fi un atribut al poziției ierarhice sau ar putea proveni din inteligență sau cunoștințe. Poate fi interpretat ca o funcție a personalității sau ca o componentă comportamentală. S-au realizat foarte multe studii referitoare la leadership. Cifra acestora depășește câteva mii și fiecare perioadă de cercetare a eșuat în a produce o înțelegere integrată a leadership-ului.

O controversă este legată de faptul dacă leadership-ul este un fenomen individual sau de grup. Unii teoreticieni definesc leadership-ul prin prisma acțiunilor pe care liderii numiți le întreprind, ceea ce orientează analiza spre personalitatea și comportamentul acestora. Alții spun că leadership-ul include toate eforturile pentru a influența comportamentul altora, ceea ce înseamnă că leadership-ul este o funcție exercitată în grup.

Leadership-ul reprezintă un atribut dorit și cerut de organizații managerilor lor. Liderii au încredere în propriile forțe și generează încredere celorlalți. În preajma adevăraților lideri, angajații se simt mai competenți și găsesc munca mai interesantă. Leadership-ul se află în relație directă cu capacitatea de a influența comportamentul oamenilor.

Leadership-ul reprezintă o caracteristică pe care toate organizațiile doresc să o regăsească la managerii lor. Liderii:

- sunt capabili să-i orienteze pe oameni, creând o viziune pe care o comunică acestora;
- inspiră încredere și au încredere în ei înșiși;
- au suficientă experiență pentru a privi greșelile drept o altă distragere de la drumul către succes;
- îi fac pe oameni să se simtă mai puternici în preajma lor. Oamenii se simt mai competenți și mai încrezători în ei înșiși, găsind, astfel, munca mai interesantă și mai provocatoare.

Leadership-ul este, spre deosebire de management, legat de procesul de schimbare, de aceea devine din ce în ce mai important în condițiile în care mediul este tot mai volatil și mai competitiv. Ideile care afirmă că leadership-ul este mai important decât managementul și că este condiționat de carismă și de anumite trăsături speciale s-au dovedit a fi mituri.

Profesorul american John P. Kotter (Harvard Business School) propune în lucrarea sa „What Leaders Really Do” un model foarte simplu și, în același timp, deosebit de puternic în esența sa, fundamentat pe dualitatea competențelor exercitate de o persoană aflată în rol (postură) de manager și, respectiv, de lider. Dualitatea management/leadership este descrisă de gestionarea a două contexte distincte: complexitatea, respectiv, schimbarea. Conform acestui model, o persoană joacă rolul de manager atunci când activitatea sa are ca reper caracteristic gestiunea complexității și, respectiv, rolul de lider atunci când efortul său se concentrează pe promovarea și punerea în practică a schimbării (vezi tabelul de mai jos). [4, p. 16]

Tabelul 1

Dualitatea management/leadership

MANAGEMENT (Complexitate)	LEADERSHIP (Schimbare)
Planificare / Bugetare (Managementul complexității)	Direcția / Viziunea asupra viitorului organizației
Organizare / Resurse umane (Dezvoltarea capacității de îndeplinire a planului)	A „alinia” oamenii (comunicarea noii viziuni celor care o înțeleg, pot crea coalitii și se angajează la concretizarea ei)
Control / Soluționare probleme (Asigurarea „îndeplinirii planului”, misiunii)	A motiva / A inspira (menținerea oamenilor pe direcția corectă)

Sursa. Agenția pentru Dezvoltare Regională Nord-Est. Manual de bune practici. *Leadership în dezvoltarea regională*, 2012, p.16.

Liderul este cel care stabilește direcția strategică a organizației prin viziunea pe care o are asupra viitorului ei și, apoi, elaborează și pune în practică strategia. Deoarece mediul este în continuă schimbare, iar viziunea și strategia trebuie adaptate în permanență la caracteristicile mediului, liderul este agentul de schimbare în cadrul organizației. O viziune care conduce organizația spre succes nu are neapărat ceva spectaculos și nemaîntâlnit. Ea servește însă intereselor clienților, acționarilor, angajaților și este realistă. [4, p.16]

P. Drucker afirma că trei sunt calitățile fundamentale ale unui lider: munca, responsabilitatea și încrederea câștigată.

Instituțiile publice, la fel ca și cele private, sunt dependente de calitatea leadership-ului pentru a acționa în mod

eficient și eficace. Un management performant este capabil să orienteze resursele existente de o manieră determinantă pentru susținerea dezvoltării organizaționale.

Problema leadership-ului în administrația publică a suscitat numeroase și profunde dezbateri în literatura de specialitate; de foarte multe ori instituțiile publice au fost percepute ca fiind incapabile (în comparație cu organizațiile private) să implementeze și să promoveze un stil de leadership performant. Europa Centrală și de Est a fost direct și brutal confruntată cu necesitatea reformei sistemului managerial din sectorul public, datorită lipsei cronice de eficiență existentă la nivelul conducerii administrației. De foarte multe ori, din nefericire, atât în Republica Moldova cât și în alte țări est-europene reforma administrativă a fost înțeleasă doar la nivelul adoptării unor noi legi și reglementări; singurul instrument de schimbare administrativă a fost situat la nivelul legislației. Acest lucru a condus la apariția unor structuri noi, incapabile însă să implementeze schimbarea și să atingă un nivel de eficacitate și eficiență acceptabil.

Leadership-ul joacă un rol extrem de important în realizarea reformei publice, în schimbarea organizațiilor și a indivizilor. El este un instrument prețios de promovare și gestionare a schimbării pentru toate țările care au angajat o reformă a sectorului public.

Nevoia de leadership este determinată în mare măsură de caracterul și amploarea reformelor. Țările care au ales calea reformei progresive sunt mai puțin înclinate să mobilizeze un număr mai mare de lideri publici în același timp pentru a orienta schimbarea. În schimb, țările care au ales calea unei reforme profunde, difuzată în textura socială și administrativă, au nevoie mai mare de mai mulți lideri transformatori.

Cu cât reforma este mai radicală în planul transformărilor rolului organizațiilor publice și al funcțiunilor personalului, cu atât este mai mare nevoia de lideri și leadership public la toate nivelurile și în toate structurile ierarhice, pentru a gestiona și depăși contradicțiile, conflictualitățile, disfuncționalitățile și, totodată, pentru a înfrânge rezistența la nou și inovare, care însoțește marile schimbări. „În lumea de azi schimbările majore sunt din ce în ce mai necesare pentru a supraviețui. Cu cât schimbările sunt mai mari, cu atât e nevoie de mai mult leadership”, spune același Kotter.

Leadership-ul este, înainte de toate, un proces de influență centrat pe resurse umane și care se exercită în relațiile dintre oameni. Bunii conducători îi inspiră pe ceilalți, aduc întregul lor suport intelectual, emoțional, de competențe, difuzează valori-reper, curaj și convingere pentru realizarea schimbărilor organizaționale și personale, care, altfel, ar putea fi dureroase sau chiar imposibil de realizat.

Un lider cu potențial de leadership în administrația publică dezvoltă permanent următorul tip de atitudine marcată de șapte caracteristici: [3]

1. *Manifestă o înțelegere intuitivă*, bazată pe valorile dezvoltării în difuzarea politicii guvernamentale. Este convins de necesitatea reformei ca o chestiune de interes public.

2. *Conduce personalul organizației publice* având ca obiective rezolvarea nevoilor cetățenilor și respectarea mandatului guvernamental.

3. *Încurajează învățarea în rândul personalului său*, al echipelor sale și al celorlalte niveluri ale guvernării.

4. *Dezvoltă competențele personalului său* pentru a asigura un leadership durabil al funcției publice. Asigură o rotație a posturilor-cheie în favoarea elementelor promițătoare.

5. *Recunoaște nevoia de a aduce schimbări continue* în natura și structura serviciilor guvernamentale; poate să transmită o viziune asupra schimbărilor și să aplice strategiile adecvate de schimbare.

6. *Valorizează, cultivă și dezvoltă inteligența emoțională* (în esență, inteligența emoțională se referă la trei dimensiuni: cunoașterea propriilor emoții/selfmanagement, gestionarea acestora/autoreglarea, comprehensiunea emoțiilor celorlalți/competențe sociale/empatie).

7. *Difuzează întregului personal mândria de a fi angajat al funcției publice.*

Organizațiile publice trebuie să fie conștiente și responsabile pentru dezvoltarea leadership-ului. Leadership-ul este foarte simplu: înseamnă să faci lucrurile cu pasiune, să fii pozitiv și să oferi rezultate în loc să te plângi, a afirmat Robin Sharma, unul dintre cei mai importanți specialiști ai lumii în domeniul leadership-ului. [3]

Liderii publici din administrația publică a Republicii Moldova nu trebuie să uite când creează o instituție ce tinde spre excelență:

- personalul determină potențialul instituției;
- relațiile interumane determină moralul instituției;
- structura determină dimensiunile instituției;
- viziunea determină direcția instituției;
- știința conducerii determină succesul instituției.

Când un lider atinge nivelurile cele mai înalte, nu trebuie să uite, că trebuie ajutați și cei care vor fi liderii de mâine.

BIBLIOGRAFIE

1. Bennis, W., Nanus, B. (2000), *Liderii: strategii pentru preluarea conducerii*, Business Tech International Press, București, 2000.
2. John C. Maxwell, *Cele 21 de legi supreme ale liderului*, Editura Amaltea, București, 2010.
3. Robin Sharma, *Atinge măiestria în leadership*, Editura Vidia, București, 2010.
4. Agenția pentru Dezvoltare Regională Nord-Est. *Manual de bune practici. Leadership în dezvoltarea regională*, 2012, p.16.

SUCSESUL ȘI SUSTENABILITATEA AFACERII BAZATE PE STANDARDUL ISO 22301:2012 - SISTEMUL DE MANAGEMENT AL CONTINUITĂȚII AFACERII

Andrei CÎRDEI,
master în științe economice,
director IDAL CONGRUP S.R.L.

Veronica BUTNARU,
master, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Business continuity plans are critical to the continuous operation of all types of businesses. More importantly, these plans are assuming increased importance as companies become increasingly reliant on technology to do business. ISO 22301 specifies requirements to plan, establish, implement, operate, monitor, review, maintain and continually improve a documented management system to prepare for, respond to and recover from disruptive events when they arise. When organizations operating internationally started calling for a single International Standard, ISO/TC 223, Societal security, responded by developing ISO 22301:2012, Societal security – Business continuity management systems – Requirements. The new standard is the result of significant global interest, cooperation and input.

Key words: ISO, business, leadership, , management, system, standard, businesses recognized, continuity plans.

Majoritatea oamenilor ar dori să aibă succes în activitățile lor, dar nu știu ce trebuie să facă pentru aceasta și de aceea preferă să nu facă nimic. Frica de a face greșeli sau posibilitatea de a eșua în ceea ce și-au propus sunt principalele motive prin care ei încearcă să justifice inacțiunile lor.

Succesul nu este un fenomen care vine pe neașteptate. Pentru a reuși, trebuie de muncim foarte mult și managerii organizației să aibă anumite calități indispensabile reușitei ca: fermitatea, riscul, bunavoința, încrederea în propriile forțe, finalitatea.

Fiecare organizație poate avea succes și, pentru a ajunge la el, ar trebui să nu ezite și să aștepte ani de-a rândul cea mai favorabilă oportunitate. Ea trebuie să acționeze cât mai curând încercând să găsească calea cea mai potrivită pentru a ajunge la punctul final.

Oricând pot apărea incidente care pot perturba o organizație, aceste incidente pot lua diverse forme, de la dezaastre naturale de mare amploare și acte de terorism până la accidente care au legătură cu tehnologia sau incidente de mediu. Cu toate acestea, cele mai multe incidente sunt minore, însă pot avea un impact semnificativ, ceea ce face ca o strategie de management al continuității afacerii să fie foarte importantă.

La nivel global, există un grad sporit de sensibilizare la aceste probleme, acest lucru a condus la o conștientizare la nivel mondial, ca organizațiile din sectoarele public și privat să știe cum să se pregătească și să răspundă la incidente neașteptate și perturbatoare.

Noul Standard ISO 22301 – *Sistemul de Management al Continuității Afacerii* - a fost aprobat prin vot de către comitetul tehnic ISO/TC223 în data de 2 aprilie 2012, care vine să simplifice sarcina de planificare pentru evenimentele neașteptate și le va da posibilitatea managerilor organizațiilor să reacționeze în timp util atunci când vor apărea dificultăți. Pentru că standardul este acceptat la nivel internațional, el va permite o abordare în colaborare pe întregul glob. [1]

Dave Austin, șeful de proiect, responsabil cu redactarea ISO 22301, a explicat: „Pentru a funcționa bine, va trebui ca organizațiile să înțeleagă în profunzime cerințele standardului ISO 22301. Departele de a fi, pur și simplu, un proiect sau un plan care trebuie dezvoltat, managementul continuității afacerii este un proces de management neîntrerupt care are nevoie de oameni competenți, capabili să lucreze cu sprijinul și cu structurile necesare, care vor funcționa atunci când este nevoie de ele.” [3]

ISO 22301 provoacă organizațiile să-și examineze îndeaproape planificarea actuală și să se întrebe dacă aceasta este sau nu este destul de precisă și de detaliată. Dacă abordarea adoptată inițial de o organizație a fost aprofundată și cuprinzătoare, atunci aceasta nu-i va mai rămâne decât puțin de făcut pentru a atinge standardul ISO.

ISO 22301 este primul standard publicat care se aliniază noului format ISO de scriere a standardelor pentru sisteme de management. Acest lucru va ușura înțelegerea și va asigura omogenitatea cu celelalte sisteme de management, cum ar fi ISO 9001 (managementul calității), ISO 14001 (managementul mediului) și ISO/IEC 27001 (managementul securității informației) etc.

Standardul este aplicabil tuturor organizațiilor, indiferent de mărimea lor, locație sau de activitate. Acest standard va ajuta organizațiile să-și conceapă un BCM (Business continuity management) care este adecvat propriilor nevoi și care îndeplinește cerințele părților interesate.

Standardul are dezvoltate unsprezece secțiuni: [4]

- Secțiunea 1. Introducere și ciclul P.D.C.A.
- Secțiunea 2. Domeniul de aplicare a planului.
- Secțiunea 3. Referințe normative.
- Secțiunea 4. Termeni și definiții utilizate în cadrul planului de continuitate.
- Secțiunea 5. Înțelegerea organizației, nevoile sale și domeniul de aplicare a sistemului de management în raport cu afacerile.
- Secțiunea 6. Leadership.
- Secțiunea 7. Planificare.
- Secțiunea 8. Suport.
- Secțiunea 9. Funcționarea Sistemului de management de continuitate a afacerii.
- Secțiunea 10. Evaluarea performanțelor.
- Secțiunea 11. Îmbunătățirea continuă.

Există deja un interes sporit manifestat de mediul de afaceri mondial, care dorește să aplice cele mai bune practici și să obțină certificarea conform acestui standard. ISO 22301 face parte dintr-o serie de standarde dezvoltate de comitetul tehnic ISO/TC 223. Comitetul are în curs de pregătire standardul ISO 22313, care este programat spre publicare la începutul anului viitor. Acest standard va conține îndrumări pentru implementarea ISO 22301.

ISO 22301 specifică cerințele pentru a planifica, stabili, implementa, opera, monitoriza, revizui, menține și îmbunătăți continuu un sistem de management documentat pregătit pentru a răspunde și a se recupera în cazul evenimentelor perturbatoare, atunci când acestea apar. [4]

Cerințele specificate în ISO 22301 sunt generice și destinate să fie aplicabile tuturor organizațiilor (sau părți ale acestora), indiferent de tipul, mărimea și natura organizației. Gradul de aplicare a acestor cerințe depinde de mediul de operare a organizației și de complexitate.

Standardizarea continuității afacerii evoluează cu ISO 22301 prin adăugarea: [3]

- unui mai mare accent pe stabilirea obiectivelor, monitorizarea performanțelor și a măsurătorilor;
- așteptării mai clare din partea managementului;
- planificării mai atente și pregătirii resurselor necesare pentru a asigura continuitatea afacerii.

Propunem cinci sfaturi pentru a încorpora managementul continuității afacerii în cultura unei organizații: [2]

1. Asigurați-vă că membrii conducerii superioare sunt implicați în continuitatea afacerii. Ei sunt cei care dețin cea mai cuprinzătoare privire de ansamblu asupra organizației, iar sprijinul lor va garanta că toți angajații vor lua în serios continuitatea afacerii.

2. Nu săriți peste exerciții și teste doar pentru că incidentele adevărate nu au loc; acesta este cel mai bun mod de a descoperi deficiențele în planurile dvs., cu avantajul că acestea vor rămâne la un nivel intern, iar clienții nu vor citi despre ele în presă sau pe rețelele sociale.

3. Realizați o evaluare amănunțită a riscurilor și o analiză a impactului afacerii și includeți toate funcțiile – trebuie să aveți o perspectivă orientată atât spre exterior, cât și spre interior, mergând, mai ales, în jos pe lanțul Dvs. de aprovizionare.

4. Implementați-vă o abordare sistematică față de continuitatea afacerii, asigurând întrebuintarea M.C.A. (Managementul Continuității Afacerii).

5. Urmați cele mai bune practici internaționale – de ce să reinventați roata când sute de experți au ajutat la dezvoltarea celor mai bune practici de M.C.A., care funcționează și care sunt recunoscute internațional.

La ora actuală, cele mai multe țări de pe cuprinsul globului nu dețin propriul standard național, însă ele dețin mecanismul de a adopta cu ușurință standarde internaționale ISO, implicit ISO 22301, ceea ce va încuraja utilizarea acestuia la scară mai largă în interiorul respectivelor țări.

Certificarea ISO 22301 ajută să îmbunătățim modul în care orice afacere gestionează această posibilitate, asigură un sistem de management eficient privind continuitatea afacerii (B.C.M.), și vă oferă posibilitatea de a reacționa eficient la orice astfel de întrerupere. Programul global B.C.M. trebuie administrat cu ajutorul planului pentru continuitatea afacerii și al unor activități precum instruirea, exercițiile și revizuirea permanentă. Chiar dacă organizația nu a raportat niciodată un incident grav, organizarea unui sistem B.C.M., pe baza ISO 22301, va ajuta organizația să definească procesele operaționale de bază și efectele ce ar putea apărea din cauza unor pericole.

B.C.M.-ul organizației ar trebui să cuprindă o analiză privind impactul asupra activităților comerciale (B.I.A.), o parte inerentă din ISO 22301. B.I.A. vă ajută să identificați activitățile importante, raporturile și resursele din spatele produselor și serviciilor dvs. de bază, precum și impactul pe care lipsa acestora l-ar avea asupra organizației.

Deși un punct de vedere poate fi că trecerea la ISO 22301 nu este neapărat necesară dacă organizația deja aplică BS 25999 (the Business Continuity Planning Standard), ar fi dificil să susținem că beneficiile vor fi păstrate în aceeași măsură.

BIBLIOGRAFIE

1. Professional Evaluation and Certification Board ISO 22301-Business Continuity Management (B.C.M.), Canada, 2012.
2. ISO 22301 și 5 sfaturi ale B.S.I. oferite organizațiilor. <http://www.consultanta-certificare.ro>
3. ISO 22301 – Managementul Continuitatii Afacerii. <http://www.consultanta-certificare.ro>
4. ISO 22301: 2012- Sistemul de Management al Continuitatii Afacerii. <http://www.ghidmanagement.ro>

ROLUL CONSILIULUI COORDONATOR AL AUDIOVIZUALULUI ÎN DOMENIUL TELEVIZIUNII ȘI RADIODIFUZIUNII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Nicolaie DAMASCHIN,
master în științe economice,
Academia de Administrare Publică de
pe lângă Președintele Republicii Moldova,
membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului

SUMMARY

Audiovisual communication in all its forms has the most influence on society and therefore plays an essential role in it. The communications market requires people who are versatile with an extensive knowledge of audio visual technologies. Audiovisual Coordinating Council is the representative and guarantor of the public interest in broadcasting, the authority responsible for the implementation and enforcement of this code, the broadcasting of international treaties to which the Republic of Moldova.

Key words: *audiovisual, society, audio visual technologies, broadcasting, influence, communications.*

Apariția și dezvoltarea mijloacelor de comunicare în masă au determinat schimbări majore în civilizația ultimelor secole. Radioul și televiziunea, prin capacitatea de pătrundere, prin impactul asupra societății, au declanșat o revoluție în comunicare, au transformat circulația informației într-un fenomen exploziv și au inaugurat o nouă eră în istoria umanității.

Canalului audiovizual i-au fost asociate funcții importante (informare, educare, divertisment, mai ales în domeniul informării neputând fi concurat de niciun alt mijloc de comunicare în masă), dar și disfuncții majore (efemeritatea mesajului, cronofagia, telerecepția în exces, manipularea etc.).

În analiza capacității canalului audiovizual de a forma sau deforma opinia publică nu trebuie să nesocotim publicul, care poate aprecia mesajul audiovizual în funcție de contextul său sociocultural, îl poate selecta și utiliza potrivit nevoilor sale. Deși mesajul audiovizual este ceva mai agresiv, nici în acest caz comunicarea nu este în sens unic. Ceea ce nu poate fi contestat este controlul integral al mass-media în regimurile totalitare și importanța deosebită acordată controlului emițătoarelor și studiourilor de radio și TV de către insurecționiștii din lumea întreagă.

Chiar și în democrații puternice guvernele au încercat într-un mod mai subtil să-și conserve dreptul de supraveghere în domeniul audiovizualului.

Impactul canalului audiovizual nu poate fi neglijat, dar nu trebuie uitat că el nu este singurul mijloc de influențare a opiniei publice. Totodată, în echilibru cu posibilitatea de influențare a opiniei publice se află și capacitatea deosebită a sistemului mediatic de a transmite și crea valoare culturală.

Elementul-cheie ce poate contracara efectul negativ al canalului audiovizual este reprezentat de pluralism. Acesta dă posibilitatea diferitelor curente de opinie de a se exprima, de a coabita și de a se confrunța în dezbatere publică, ceea ce va conduce la o reprezentare a unei societăți diversificate și în continuu proces de modificare.

Canalul audiovizual a fost și este un canal media foarte scump din cauza dotărilor tehnice din ce în ce mai sofisticate. În jurul său s-a creat o întreagă industrie specializată în echipamente tehnice audio și video. Cu toate acestea, modalitățile de finanțare au rămas restrânse, ceea ce a lăsat canalul audiovizual la îndemâna statului sau a marilor grupuri financiare, punându-se de multe ori sub semnul întrebării libertatea de exprimare și pluralismul.

Canalul audiovizual este cel mai popular mijloc de informare și de educare. Radioul și televizorul reprezintă centrul căminului pentru majoritatea familiilor, tocmai de aceea audiovizualul trebuie să se bucure de o reglementare eficientă, adaptată realităților culturale, sociale și economice, pentru a se asigura libertatea de comunicare, informarea corectă și prin acestea - educarea publicului.

În Republica Moldova, activitatea în domeniul comunicației audiovizuale este reglementată de Codul audiovizua-

lului nr. 260-XVI din 27.07.2006, Statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului și Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie (aprobate prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 433-XVI din 28.12.2006). De asemenea, prevederi de reglementare sunt cuprinse și în alte acte legislative, precum Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră, adoptată la Strasbourg, la 05.05.1989 (ratificată prin Legea „Pentru ratificarea Convenției europene cu privire la televiziunea transfrontalieră” nr. 1555 din 19.12.2002), Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997, Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr. 451 din 30.07.2001, Legea cu privire la publicitate nr. 1227 din 27.06.1997, Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008 ș. a.

Conform art. 39 din Codul Audiovizualului, C.C.A. este unica autoritate de licențiere în domeniul audiovizualului din Republica Moldova. Consiliul Coordonator al Audiovizualului este reprezentantul și garantul interesului public în domeniul audiovizualului, autoritatea responsabilă pentru implementarea și respectarea respectivului cod, a tratatelor internaționale în domeniul audiovizualului la care Republica Moldova este parte. [1]

Activitatea în domeniul audiovizualului și-a găsit reglementare odată cu adoptarea Legii audiovizualului nr. 603-XIII din 03 octombrie 1995. Către finele anului 1996 a fost adoptat Statutul C.C.A., care reprezenta autoritatea publică autonomă în domeniu, responsabilă pentru implementarea Codului audiovizualului, reglementarea și coordonarea activității radiodifuzorilor, a tratatelor internaționale în domeniul audiovizualului la care Republica Moldova este parte. [4]

Consiliul Coordonator al Audiovizualului asigură: supravegherea respectării exprimării pluraliste de idei și de opinii în cadrul programelor transmise de radiodifuzorii aflați sub jurisdicția Republicii Moldova; încurajarea liberei concurențe; un raport echilibrat între serviciile de programe oferite de radiodifuzorii naționali și cele oferite de radiodifuzorii locali și regionali; protejarea demnității umane și protecția minorilor; protejarea spațiului informațional, patrimoniului lingvistic și cultural-național, inclusiv a culturii și limbilor minorităților naționale; transparența mijloacelor de informare în masă din domeniul audiovizualului; transparența activității proprii. [4]

Consiliul Coordonator al Audiovizualului exercită următoarele atribuții: supraveghează respectarea modului în care radiodifuzorii publici și radiodifuzorii privați își îndeplinesc obligațiile asumate în licența de emisie, în condițiile și cu respectarea prevederilor legale; supraveghează corectitudinea conținutului programelor oferite de radiodifuzori, numai după comunicarea audiovizuală a acestor programe; adoptă concepția de reflectare a campaniei electorale pentru alegerile parlamentare și locale în conformitate cu prevederile Codului electoral al Republicii Moldova; monitorizează, în condițiile art. 40, alin. (1), lit. b) din Codul audiovizualului, conținutul serviciilor de programe oferite de radiodifuzori și oferta de servicii de programe asigurate de distribuitorii de servicii, periodic și ori de câte ori Consiliul consideră necesar sau este sesizat cu privire la nerespectarea de către radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii a prevederilor legale, a normelor de reglementare în domeniu sau a obligațiilor înscrise în licența de emisie; oferă avizul referitor la Caietul de sarcini al radiodifuzorului public; sesizează Consiliul de Observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” asupra devierilor serviciilor de programe de la rigorile prevăzute în licența de emisie; stabilește condițiile, criteriile și procedura de acordare a licențelor de emisie; stabilește procedura de acordare a autorizației de retransmisie; eliberează licențe de emisie și autorizații de retransmisie a serviciilor de programe; emite decizii cu caracter de norme de reglementare în vederea exercitării atribuțiilor sale prevăzute în Codul audiovizualului. [4]

Instrucțiunile și recomandările emise de Consiliul Coordonator al Audiovizualului se fac publice prin publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a instituției. În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul Coordonator al Audiovizualului adoptă decizii obligatorii, care intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. [2]

Pe parcursul ultimilor trei ani, mass-media din Republica Moldova a înregistrat un ușor progres, fapt remarcat atât de clasamentele internaționale ale libertății presei cât și de concluziile studiilor efectuate. Aceste schimbări au venit în urma adoptării unor legi care sporesc gradul de protecție a libertății presei și a drepturilor jurnaliștilor, dar și grație unor reforme a cadrului de reglementare. Printre schimbările pozitive se numără aprobarea noului Cod Etic al jurnaliștilor, dezvoltarea mass-media on-line, dar și respectarea prevederilor Legii cu privire la libertatea de exprimare.

Din anul 2010, în cadrul C.C.A. funcționează Centrul tehnic de monitorizare care permite captarea, înregistrarea, stocarea și prelucrarea în regim non-stop a serviciilor de programe pentru 16 posturi de televiziune și 20 posturi de radio. [3] Acest fapt, precum și aprobarea și implementarea în practică a noii metodologii de monitorizare, elaborată de experții europeni Marek Mracka (Slovacia) și Richard Carver (Marea Britanie), au permis C.C.A. să monitorizeze emisiunile informative TV difuzate în perioada campaniilor electorale, care s-au desfășurat pe parcursul ultimilor ani și să facă publice rapoartele de monitorizare a reflectării campaniilor electorale. Calitatea acestor monitorizări a fost apreciată de reprezentanții Misiunii internaționale de monitorizare a alegerilor O.D.I.H.R. și O.S.C.E., și de reprezentanții Delegației Uniunii Europene și ai Secretariatului General al Consiliului Europei, de societatea civilă. [4]

Având în vedere dubla calitate a Consiliului Coordonator al Audiovizualului, de garant al interesului public și de unică autoritate de reglementare în domeniul audiovizualului, și reieșind din faptul că „Strategia de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale” a fost depășită, în scopul susținerii procesului democratic în Republica Moldova și asigurării efective a dreptului universal al fiecărui cetățean de a primi și răspândi informații, inclusiv prin intermediul programelor audiovizuale, a fost adoptată „Strategia de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale pentru anii 2011-2015”, care a fost expediată Parlamentului Republicii Moldova.

Acest document de importanță majoră include următoarele obiective:

- implementarea televiziunii digitale terestre (termenul-limită de sistare a emisie în regim analogic este 17 iunie 2015);
- fortificarea capacității de monitorizare a radiodifuzorilor locali și regionali;

- dezvoltarea dialogului între Consiliul Coordonator al Audiovizualului și autoritățile de reglementare ale statelor-membre ale Uniunii Europene și Consiliului Europei;
 - racordarea legislației naționale în domeniul audiovizualului la standardele europene;
 - evaluarea sistematică a situației reale a spațiului informațional autohton în vederea stabilirii activităților curente și de perspectivă, preconizate de Strategie;
 - asigurarea accesului cetățenilor la sursele de informare prin intermediul serviciilor de programe oferite de radio-difuzorii locali, regionali și naționali;
 - distribuirea frecvențelor în conformitate cu Strategia;
 - fortificarea capacității instituționale a C.C.A.;
 - protejarea patrimoniului lingvistic și cultural-național;
- Totodată, implementarea Strategiei va asigura:
- armonizarea cadrului legislativ în domeniul audiovizualului;
 - eliberarea licențelor pentru utilizarea capacității multiplexelor 1-4 (S.D.T.V.) la nivel național și a câte un multiplex regional pentru fiecare zonă;
 - lichidarea decalajului informațional între zonele rurale și cele urbane;
 - asigurarea accesului necondiționat al populației la, cel puțin, 8 programe TV de interes public;
 - îmbunătățirea calității serviciilor de programe TV locale;
 - prestarea serviciilor suplimentare interactive;
 - crearea rețelilor TV de rezoluție înaltă (H.D.T.V.) și cu recepție mobilă.

În conformitate cu prevederile capitolului IV (Acțiunea 2) al „Strategiei de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale (2011-2015)”, promovarea și implementarea Strategiei se face inclusiv prin organizarea unor reuniuni în cele 3 zone distincte ale Republicii Moldova – nord, sud și centru.

Grație dialogului constructiv între C.C.A. și reprezentanții radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii s-a reușit o conlucrare eficientă în vederea stabilirii și soluționării problemelor existente în prezent în domeniul audiovizualului autohton, printre care:

- creșterea neîntemeiată, după părerea distribuitorilor de servicii din nordul țării, a tarifelor pentru utilizarea pilonilor ce aparțin proprietarului rețelelor electrice;
- activitatea audiovizuală ilegală;
- înlesnirea procedurii de modificare a ofertelor distribuitorilor de servicii;
- respectarea drepturilor de autor și conexe, în general;
- concurența neloială;
- multitudinea de probleme ce țin de trecerea radiodifuzorilor la televiziunea digitală terestră.

Anul 2012 a reprezentat pentru Consiliul Coordonator al Audiovizualului o perioadă de activitate intensă, marcată de numeroase evenimente care s-au regăsit în deciziile și recomandările adoptate de C.C.A., fiind, astfel, create mecanisme în vederea dezvoltării unei piețe audiovizuale libere, pluraliste și concurențiale în Republica Moldova și pentru protejarea interesului public. O dovadă în acest sens îl constituie numărul de licențe și autorizații de retransmisie eliberate, dar și direcțiile de referință care au fost în centrul atenției C.C.A. pe parcursul anului 2012, precum: protecția copiilor; asigurarea echilibrului și pluralismului politico-social; protecția moralității și demnității umane; protejarea patrimoniului lingvistic și cultural-național; asigurarea egalității de șanse și accesului la serviciile de programe a persoanelor cu dizabilități; condițiile de plasare a publicității; respectarea concepțiilor generale ale serviciilor de programe. [4]

Concluzii. Într-un stat democratic, precum este Republica Moldova, mijloacele de informare în masă au rolul de a informa, comenta și critica, fiind considerate, pe bună dreptate, „centrul vital al vieții publice”. Supranumite și „a patra putere în stat”, mass-media au devenit, în lumea modernă, un fel de centru gravitațional în raport cu care se poziționează toate celelalte segmente ale societății. Mijloacele media nu acționează doar asupra individului, oferind modele de comportament care pot fi adoptate prin învățare, ci au efecte și asupra culturii, volumului de cunoștințe, valorilor și normelor unei societăți, precum și a relațiilor dintre diferite state.

Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană este un proces complex, anevoios, al cărui succes depinde în mare parte de acțiunea articulată și de implicarea activă a tuturor actorilor din viața politică, economică și culturală a țării prin intermediul managementului și transparenței decizionale în cadrul mijloacelor de informare în masă. Ca orice proces complex, integrarea poate cunoaște modificări de ritm, incoerențe și chiar adânci momente de criză. Pentru a putea diminua efectele negative generate de acești factori, este nevoie să știm, în fiecare clipă ce instituții sau organizații sunt implicate în procesul integrării Republicii Moldova, cum și în ce sector. Răspunsurile la aceste întrebări pot contribui la alcătuirea unei hărți a actorilor sociali și a problemelor integrării, instrument ce poate fi extrem de util în luarea deciziilor privind depășirea momentelor dificile apărute în procesul de integrare.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Audiovizualului al Republicii Moldova, nr. 260 din 27.07.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.2006, nr. 131-133.
2. Legea Audiovizualului, nr. 603 din 03.10.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.12.1995, nr. 070.
3. Vladimir Madan. *Comportamentul mass-media în timpul campaniilor electorale din Republica Moldova: între informare obiectivă și manipulare.* // Valori ale mass-media în epoca contemporană. Vol. 5, Chișinău: CEP USM, 2010, p. 167-181.
4. Raport privind activitatea Consiliului Coordonator al Audiovizualului din Republica Moldova în anul 2012.

CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE DIN PERSPECTIVA PARADIGMEI ORGANIZAȚIEI BAZATE PE CUNOAȘTERE

Alexei STURZA,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Administrative capacity (AC) is a set of financial, human, institutional and material resources of an administrative-territorial entity (ATE) necessary for efficient management and exertion of its authority. In the context of decentralization, AC is vital for every ATE and its consolidation is a major problem, especially for the Republic of Moldova. There are several ways of AC consolidation, including the paradigm of knowledge-based (or learning) organization (KBO), an open social system that fosters the capacity and aspiration of every and all of its members continuously to learn, experiment, and take acceptable risks at all managerial levels and in all subdivisions in order to anticipate and develop proactive response to permanent changes and challenges of the high-turbulent external environment, and to attain both organizational and personal objectives. Knowledge management (KM) and e-transformation are tools for transforming bureaucratic public authorities into KBOs.

Termenul „capacitate administrativă” (C.A.) este tratat diferit în literatura de specialitate. Astfel, prima definiție științifică a C.A. a fost formulată de prof. I. Iovănaș C.A. „posibilitatea de a participa C.A. subiect independent în raporturi de drept administrativ”, [11, p. 121] arătând, în continuare, că pentru a ști dacă o anumită formație colectivă are C.A., trebuie analizat în fiecare caz în parte dacă legea organică îi conferă posibilitatea de a intra în raporturi administrative în nume propriu. [12]

De această părere este și prof. A. Iorgovan, care înțelege C.A. a organelor administrației publice (O.A.P.) ca „aptitudinea acestora de a fi subiecte în raporturile juridice administrative reclamate de realizarea competențelor lor”. [10, p. 278]

Totodată, competența O.A.P. I. Iovănaș o abordează C.A. „ansamblul atribuțiilor unor organe administrative, compartimente sau persoane, și limitele exercitării lor”. [11, p. 121]

Deci în definițiile prezentate mai sus, C.A. se referă atât la O.A.P. centrale, cât și la cele locale. Însă în legislația română și națională, C.A. vizează prioritar autoritățile publice locale (A.P.L.) și se utilizează în contextul descentralizării.

Bunăoară, legislatorul român definește C.A. astfel: „Ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială (U.A.T.), precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege”. [3, art. 2] În final, se mai arată: C.A. se evaluează și se stabilește în condițiile legii.

Accepțiunea C.A. în legislația Republicii Moldova este apropiată de cea română și se înțelege ca dispunerea de către U.A.T. „de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin”. [5, art. 11] Deci, reieșind din definiția dată, C.A. se clasifică în capacitate materială, instituțională și financiară. Menționăm, că versiunea română, comparativ cu cea moldovenească, include capacitatea umană, dar o exclude pe cea financiară.

Legislația europeană (*Carta Europeană a Autonomiei Locale*, [1, art. 3] ratificată și de Republica Moldova, [7, art. 1]) și cea națională [2, art. 109] garantează dreptul A.P.L. de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice.

Totodată, *descentralizarea* reprezintă transferul definitiv de autoritate din punctul de vedere al elaborării deciziilor, al managementului financiar și general către A.P.L. autonome alese. În domeniul în care se transferă competențele, statul intervine doar prin reglementări cu caracter general. [15]

C.A. este vitală pentru orice U.A.T., deoarece constituie primul dintre cele 2 criterii (alături de numărul populației (minimum de 1500 de locuitori, [6, art. 17]) adică capacitatea/potențialul său demografic/uman) de recunoaștere a statutului legal al unei A.P.L. existente – „când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30% din suma totală a veniturilor proprii” – și constituirea unor U.A.T. noi. [5, art. 11] Cu alte cuvinte, orice U.A.T. trebuie să dispună, conform legii, de, cel puțin, o C.A. minimă și, în ideal, s-o optimizeze (maximalizeze).

Însă, în pofda numeroaselor reforme administrative, problema „subcapacității” administrative persistă pentru multe U.A.T. și A.P.L. de nivelul I și se manifestă prin:

- fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial (peste 25% U.A.T., prin excepție, nu corespund criteriului demografic);

- majoritatea A.P.L. rurale (care reprezintă 94% din numărul total) au, în principal, un rol de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise;

- baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unei localități sunt insuficiente pentru a menține un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice;

- imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale;
- neputința îndeplinirii unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local;
- lipsa, în legislația națională, a reglementării modalităților concrete de cooperare transfrontalieră;
- capacitatea redusă de planificare strategică și de gestionare a resurselor la nivelul primăriilor;
- lipsa performanței funcționale a A.P.L. cauzată de limitările de personal și de practicile netransparente și ilegale în managementul resurselor umane;

- neconcordanța funcțională determinată de limitările de personal;
- clientelismul, favoritismul, nepotismul și politizarea funcției publice la nivel local. [4, 1.IV]

Programul Operațional „Dezvoltarea C.A. 2007-2013”, cu un buget de circa 208 de milioane de euro, se referă la un set de schimbări structurale și de proces, care permite Guvernului României să îmbunătățească formularea și implementarea programelor în vederea obținerii de rezultate sporite, și trasează 3 axe prioritare:

- perfecționarea structurii și procesului de management al ciclului de politici publice;
- creșterea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu accentul pus pe procesul de descentralizare;
- asistență tehnică. [9, p. 2, 6, 58]

Pentru consolidarea (creșterea, dezvoltarea, fortificarea, îmbunătățirea, întărirea, perfecționarea) C.A., legea prevede câteva soluții alternative posibile: eficientizare administrativă, consolidare teritorială sau asociere administrativă. [5, art. 11]

Totodată, Strategia descentralizării propune defragmentarea și „raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, fapt ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și a necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese”. Atingerea acestor obiective este posibilă pe baza a 2 modele de acțiune:

a) *normativ* – C.A., astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea lor (mai eficient economic, dar mai dificil de implementat din punct de vedere politic și juridic);

b) *cooperant* – dezvoltarea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale și de stimulare financiară a acestora, astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe U.A.T., sporind accesul la ele și calitatea acestora. [4, 2.IV]

De asemenea, la consolidarea C.A. (C.C.A.) pot contribui și alte abordări inovatoare, cum ar fi paradigma *organizației bazate pe cunoaștere* (O.B.C.), denumită și care învață, cognitivă, inovațională, intelectuală, inteligentă ș. a.; sistem social deschis care stimulează capacitatea și aspirația tuturor membrilor săi să învețe permanent, operativ și efectiv, să experimenteze și să-și asume riscuri acceptabile la toate nivelurile manageriale și în toate subdiviziunile în vederea reacționării proactive, anticipative la schimbările și provocările permanente ale mediului extern înalt turbulent, și pentru atingerea obiectivelor organizaționale și individuale; organizație care dispune de proprietate intelectuală (active imateriale) și care își gestionează efectiv resursele intelectuale în vederea sporirii competitivității organizaționale și naționale pe piață pe baza însușirii și implementării inovațiilor permanente și, la urma urmei, a calității vieții oamenilor.

Cu alte cuvinte, O.B.C. reprezintă cea mai adecvată formă managerială pentru implementarea concepției învățării pe parcursul vieții indivizilor, colectivelor și societății în întregime. În condițiile societății bazate pe cunoaștere, anume O.B.C. sunt cele mai stabile și competitive pe piața națională și cea globală.

Apare întrebarea firească: cum de transformat organizațiile tradiționale în O.B.C.? Aici ne ajută concepția *managementului cunoașterii* (M.C.), orientată spre formarea și dezvoltarea potențialului și capitalului intelectual al individului, organizației și națiunii (țării). [14, p. 141]

Managementul cunoașterii – 1) (în sens îngust – gestiunea/managementul cunoștințelor) proces de diagnoză, analiză, creare/obținere, structurare/sistematizare și utilizare a cunoștințelor organizaționale în scopul creării și sporirii valorii în activitate și generării și consolidării avantajului competitiv; 2) (în sens larg – management bazat pe cunoaștere/inteligență) – abordare managerială a cunoașterii C.A. cea mai valoroasă resursă organizațională. [13, p. 211]

În contextul C.C.A., atât U.A.T., cât și A.P.L. pot fi tratate ca O.B.C.

În primul caz, politicile publice sunt orientate spre *intelectualizarea* populației U.A.T. respective - procesul social-economic și științifico-tehnic organizat de creare a condițiilor optime pentru evaluarea obiectivă, dezvoltarea reușită și realizarea productivă a intellectului fiecărui cetățean, organizații și al colectivității locale în ansamblu. [14, p. 137]

În cel de-al doilea caz, înseși A.P.L. ale U.A.T. respective și personalul lor (aleșii locali și funcționarii publici) tind să devină mai inteligente.

Un rol important în aceste procese îl joacă și Programul strategic „e-Transformare”, obiectivul general al căruia constă în „creșterea transparenței, performanței și receptivității Guvernului până în anul 2020, grație investițiilor inteligente în tehnologii informaționale și de comunicații (T.I.C.) și utilizării masive a acestora în sectorul public”. [8] Programul în cauză va facilita reducerea cheltuielilor administrative (de ex., prin minimalizarea consumului de hârtie) și, într-o anumită măsură, păstrarea numărului populației locale prin îmbunătățirea mediului de afaceri și a calității vieții, inclusiv prin extinderea accesului la Internet în bandă largă și servicii publice on-line.

În **concluzie**, C.C.A. este o problemă vitală pentru multe U.A.T. și A.P.L. atât din Republica Moldova, cât și pentru alte țări, îndeosebi cele europene, și poate fi rezolvată pe diferite căi, atât cantitative, cât și calitative, inclusiv din perspectiva paradigmei O.B.C., M.C. și e-Transformării, contribuind la intelectualizarea și dezvoltarea regională durabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, 1985. Adoptată de către Consiliul Europei la Strasbourg la 15.10.1985. <http://descentralizare.gov.md/download.php?file=cHVibGJlL3B1YmxpY2F0aW9ucy82NTAyNTNfbWRfY2FydGFfZXVyb3BIYW5hLnBkZg%3D%3D> (vizitat la 02.05.2013).
2. Constituția Republicii Moldova. Adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
3. Legea-cadru a descentralizării, nr. 195/2006. În: Monitorul Oficial al României, 25.05.2006, partea I, nr. 453.
4. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015, nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148, art. 465.
5. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
6. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală, nr. 1253 din 16.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.07.1997, nr. 48.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), nr. 710 din 20.09.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.09.2011 nr. 156-159, art. 780.
9. Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013”. http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Doc_prog/prog_op/6_PODCA/PODCA.pdf (vizitat la 02.05.2013).
10. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, ediția IV, București: All Beck, 2005.
11. Iovănaș I. Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației. București: Editura didactică și pedagogică, 1977.
12. Petrescu R. Capacitatea și competența administrativă în concepția profesorului Ilie Iovănaș. <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articolId=302> (vizitat la 02.05.2013).
13. Sturza A. Conceptualizarea managementului cunoașterii în administrația publică. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 24 mai 2011. Chișinău: AAP, 2011, p. 211-213.
14. Sturza A. Intellectualizarea societății – o nouă realitate. În: „Administrarea publică”, 2007, nr. 4, p. 137-145.
15. <http://descentralizare.gov.md/> (vizitat la 02.05.2013).

ROLUL STATULUI ÎN GESTIONAREA EFICIENTĂ ȘI DURABILĂ A PIEȚEI FINANCIARE NEBANCARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia CHIRIAC,
*doctorandă, Institutul de Economie, Finanțe și Statistică
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

Promotion of economic reforms the Republic of Moldova aimed to create an infrastructure in accordance with the market economy principles, who's the fundamental element of is the securities market. The components are the non banking the financial market: the securities market, insurance market, the microfinance sector, which includes the savings and loan the associations, and the microfinance organizations, leasing companies, private pension funds, the credit bureaus.

Key word: *the financial market, EU acquires and international standards, stock exchange transactions.*

La 03 martie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia de dezvoltare a pieței financiare nebankare pe anii 2011–2014, ce determină direcțiile de dezvoltare a pieței financiare nebankare în Republica Moldova în următorii 4 ani, precum și acțiunile principale privind atingerea obiectivelor propuse. Strategia a fost elaborată pentru realizarea obiectivelor stabilite de Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008–2011, Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006–2015 și Programul de activitate a Guvernului pentru perioada 2011–2014 „Integrarea europeană: libertate, democrație, bunăstare”.

În corelare cu schimbările fundamentale produse în economia Republicii Moldova, în anul 2007 piața financiară nebankară a înregistrat importante schimbări pe plan instituțional și regulator ca urmare a instituirii Comisiei Naționale a Pieței Financiare în baza Legii nr.129-XVI din 7 iunie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Valorilor Mobiliare. Comisia Națională a devenit succesoarea Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare, a Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Asigurărilor și Fondurilor Nestatale de

Pensii și a Serviciului supravegherii de stat a activității asociațiilor de economii și împrumut ale cetățenilor de pe lângă Ministerul Finanțelor.

Pe parcursul anilor 2006–2008, în vederea ajustării legislației interne la acquis-ul comunitar și la standardele internaționale, au fost adoptate legi noi sau au fost modificate legile existente în domeniul pieței financiare nebankare, precum: Legea nr.407-XVI din 21 decembrie 2006 cu privire la asigurări, Legea nr. 414-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule, Legea nr.129-XVI din 7 iunie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Valoilor Mobiliare, Legea asociațiilor de economii și împrumut nr.139-XVI din 21 iunie 2007, Legea nr.163-XVI din 13 iulie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.1134-XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni, Legea nr.249-XVI din 22 noiembrie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.199-XIV din 18 noiembrie 1998 cu privire la piața valorilor mobiliare, Legea nr.122-XVI din 29 mai 2008 privind birourile istoriilor de credit.

Prin Legea nr. 329-XIV din 25 martie 1999 cu privire la fondurile nestatale de pensii stabilește modul de constituire, funcționare și încetare a activității fondurilor nestatale de pensii, precum și modul de exercitare a controlului de stat asupra activității acestora. Autorizarea primului fond nestatal de pensii în anul 2008 a generat noi provocări în vederea dezvoltării cadrului de reglementare în domeniu, care să conducă la crearea fondurilor de pensii facultative, la conștientizarea populației asupra importanței de a-și asigura o pensie suplimentară în perioada postactivă de viață, precum și la restabilirea încrederii populației în activitatea investitorilor instituționali.

Componentele pieței financiare nebankare sunt: piața valorilor mobiliare, piața asigurărilor, sectorul de microfinanțare, care include asociațiile de economii și împrumut și organizațiile de microfinanțare, companiile de leasing, fondurile nestatale de pensii, birourile istoriilor de credit.

Promovarea reformelor economice în Republica Moldova a avut drept scop crearea unei infrastructuri conforme cu principiile economiei de piață, al cărei element fundamental este piața valorilor mobiliare. În evoluția pieței valorilor mobiliare pot fi evidențiate următoarele etape:

a) 1992–1994 – crearea bazei legislative de ramură și a infrastructurii pieței, ajustată procesului de privatizare în masă, precum și constituirea organului de stat pentru reglementarea pieței valorilor mobiliare – Comisia de Stat pentru Piața Hârtiilor de Valoare;

b) 1995–1996 – derularea procesului de privatizare în masă, schimbarea bonurilor patrimoniale în acțiuni ale întreprinderilor privatizate, încheierea și înregistrarea celei de a doua emisiuni de acțiuni ale fondurilor de investiții pentru privatizare și reorganizarea lor în fonduri clasice, precum și formarea infrastructurii pieței valorilor mobiliare, înființarea instituției registratorului independent, a deținătorului nominal, apariția intermediarilor financiari – companiilor de brokeri, fondarea Bursei de Valori a Moldovei și începutul activității ei;

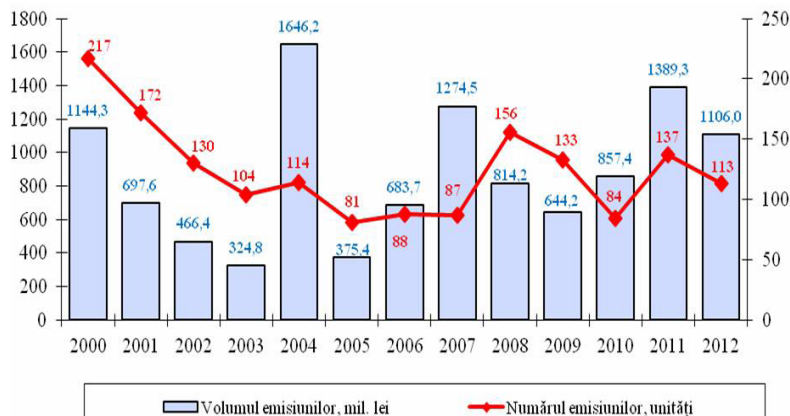
c) 1997–1999 – desfășurarea procesului de distribuie a proprietății privatizate, consolidarea proprietății privatizate și conturarea proprietarilor reali sau majoritari; crearea cadrului legislativ și normativ de ramură; fondarea Depozitarului Național de Valori Mobiliare, integrat în sistemul de tranzacționare al Bursei de Valori a Moldovei; instituirea Comisiei Naționale a Valoilor Mobiliare ca autoritate publică independentă pentru reglementarea și supravegherea pieței valorilor mobiliare;

d) 2000–2009 – concomitent cu derularea procesului de distribuie și consolidare a proprietății, au continuat: desfășurarea activă a procesului de redistribuire a proprietății, perfecționarea cadrului legislativ și normativ, modificarea infrastructurii pieței valorilor mobiliare, inclusiv lichidarea fondurilor de investiții, eliminarea genului de activitate licențiat ca fonduri de investiții, care nu au îndreptățit așteptările acționarilor privind obținerea dividendelor, precum și cele ale sectorului real al economiei privind atragerea de investiții.

Însăși evoluția cantitativă a pieței primare a demarat în anii 1995–1999 cu procesul de privatizare în masă a întreprinderilor de stat, însoțit de reorganizarea acestora în societăți pe acțiuni.

Analizând evoluția pieței primare, se constată că, în ultimii 10 ani, nu s-a conturat o tendință de creștere a volumului emisiunilor redată în diagrama nr.1.

Diagrama nr. 1. Emisiuni de valori mobiliare.



Sursa. www.cnpf.md/ Raport de activitate.

Pe parcursul anului 2012 a fost înregistrat un număr de 113 emisiuni de valori mobiliare în volum de circa 1106,0 mil. lei.

Creșterea volumului emisiunilor în anii 2004, 2007 și 2011 se datorează emisiunilor efectuate de instituțiile bancare și societățile din domeniul energetic, ceea ce nu este reprezentativ pentru aprecierea tendințelor de dezvoltare a pieței primare a valorilor mobiliare.

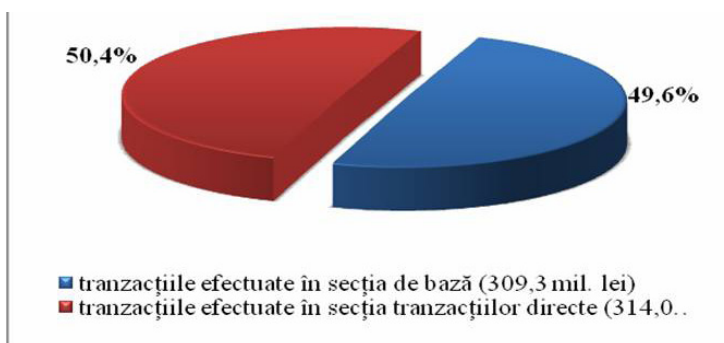
Reducerea volumului emisiunilor de valori mobiliare s-a produs ca urmare a unui șir de factori, printre care: finalizarea executării planurilor investiționale de către investitorii care au procurat cota de acțiuni a statului în procesul privatizării, concentrarea pachetelor de acțiuni de control pe contul unor persoane sau al unui grup afiliat de persoane, astfel fiind redusă atractivitatea pentru efectuarea de investiții atât prin intermediul pieței primare, cât și al celei secundare.

O evoluție neuniformă a cunoscut și piața secundară a valorilor mobiliare. Pe parcursul anului 2005 au fost tranzacționate valori mobiliare în volum de 375,4 mil. lei. Tendința de creștere a volumului tranzacțiilor s-a conturat abia în anii 2006–2008, atingând cel mai înalt nivel în anul 2008 – 814,2 mil. lei, fapt condiționat și de creșterea volumului tranzacțiilor de vânzare-cumpărare a pachetelor de acțiuni proprietate publică.

Criza economică a influențat negativ și piața valorilor mobiliare: în anul 2009, volumul emisiunilor de valori mobiliare s-a diminuat cu 21% față de anul precedent, iar volumul tranzacțiilor – de 3,5 ori. Totodată, volumele mari ale emisiunilor sau ale tranzacțiilor cu valori mobiliare înregistrate anterior au fost determinate în majoritatea cazurilor de modificările legislației cu privire la mărimea capitalului social, precum și de interesul investitorilor străini față de sectorul bancar. În mod evident, o creștere constantă a pieței valorilor mobiliare nu a fost posibilă.

În structura tranzacțiilor bursiere pentru anul 2012 se includ tranzacțiile efectuate în secția tranzacțiilor directe cu o pondere de 50,4 la sută și tranzacțiile efectuate în secția de bază cu ponderea de 49,6 la sută.

Diagrama nr. 2. Ponderea tranzacțiilor bursiere pe secții, %.



Sursa. www.cnpf.md/ Raport de activitate.

În opinia experților Fondului Monetar Internațional și ai Băncii Mondiale, piața valorilor mobiliare din Republica Moldova reflectă procesele de privatizare, are un caracter fragmentar și se manifestă printr-o activitate limitată pe piața primară, precum și printr-un volum neînsemnat de tranzacții pe piața secundară.

Structura pieței valorilor mobiliare s-a format în urma privatizării masive a proprietății de stat, drept rezultat înregistrându-se un număr mare de acționari minoritari și un număr restrâns de acționari care dețin pachete de control în societățile pe acțiuni. Acțiunile și proprietarii acțiunilor au apărut ca rezultat al repartizării cotelor de proprietate din patrimoniul statului și nu al investiției veniturilor proprii pe piața de capital. Practic, Piața Națională a Valorilor Mobiliare nu dispune de operatori de forță, precum investitorii instituționali, administratori eficienți ai investițiilor. Spectrul instrumentelor financiare tranzacționate pe piața valorilor mobiliare este îngust și cuprinde, de fapt, doar acțiunile ordinare și pe cele preferențiale.

La moment, piața valorilor mobiliare dispune de o infrastructură care include Bursa de Valori a Moldovei, Depozitarul Național de Valori Mobiliare, 10 registratori independenți, 21 de brokeri/dealeri, 2 companii de administrare fiduciară a investițiilor și 4 companii de estimare a valorilor mobiliare. Infrastructura pieței autohtone, în linii generale, corespunde modelelor structurale existente pe alte piețe de valori mobiliare: piața reglementată este reprezentată de B.V.M., clearingul și decontările tranzacțiilor bursiere sunt asigurate de D.N.V.M., ținerea evidenței deținătorilor de valori mobiliare este realizată de registratorii independenți. BVM este unica bursă de valori în Moldova, având 21 de membri, dintre care 10 sunt companii de brokeraj independente și 11 – bănci comerciale.

În listingul B.V.M. sunt incluse mai puțin de 20 de societăți pe acțiuni, iar circa 1000 sunt înregistrate la bursă pentru efectuarea tranzacțiilor. La B.V.M. funcționează sistemul electronic de tranzacționare, care în prezent se utilizează doar pentru tranzacțiile cu valori mobiliare emise sub formă de acțiuni. Acest sistem urmează a fi utilizat și pentru tranzacționarea altor instrumente financiare.

Operațiile de decontare a mijloacelor bănești pentru tranzacțiile cu valori mobiliare se efectuează prin intermediul unei singure bănci de decontare. Urmează să fie soluționată problema integrării D.N.V.M. în Sistemul automatizat

de plăți interbancare (S.A.P.I.). Totodată, D.N.V.M. urmează să preia funcția de ținere a registrului deținătorilor de valori mobiliare.

Astfel, nivelul redus de dezvoltare a Pieței Naționale a Valorilor Mobiliare este determinat de următorii factori: lipsa emisiunilor publice și a instrumentelor financiare lichide, absența investitorilor instituționali, aplicarea insuficientă a tehnologiilor informaționale performante, gradul redus de încredere privind investirea în instrumente financiare și în dezvoltarea relațiilor corporative.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 249-XVI din 22 noiembrie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.199-XIV din 18 noiembrie 1998 cu privire la Piața Valorilor Mobiliare.
2. Strategia de dezvoltare a pieței financiare nebankare pe anii 2011-2014.
3. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a pieței financiare nebankare pe anii 2011-2014.
4. www.cnpf.md/Raport de activitate C.N.P.F. pentru a. 2012.

REFORMA CONTABILĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI AJUSTAREA SA LA NORMELE CONTABILE INTERNAȚIONALE

Tatiana TUREȚCHI,
masterandă, Academia de Administrare Publică,
contabil-șef,
Institutul de Economie, Finanțe și Statistică,
Academia de Științe a Moldovei

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The current accounting system of the Republic of Moldova entered into force on 1 January 1998 in accordance with the Government's decision on the accounting reform. This accounting reform aimed to create an information base to allow the authorities to use data from the qualitative reports the basic issues related to economic development, the funding of various fields and sectors, tax the imposition and the state budget elaboration.

Key word: *accounting system, standards of the accounting, National Accounting Standards, Internațional Standards on Auditing, methodical instructions.*

Sistemul de contabilitate curent al Republicii Moldova a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1998, în conformitate cu decizia Guvernului asupra reformei contabilității.

În prezent, Republica Moldova este înaintea altor state din C.S.I. în dezvoltarea contabilității. Prin activitățile Asociației Contabililor și Auditorilor Profesioniști din Republica Moldova, ea a devenit prima țară-membru asociativ (country-associative member) a Federației Internaționale a Contabililor (IFAC) cu sediul la New-York. Acest sistem este bazat pe Standardele Internaționale ale Contabilității (I.A.S.) și se răsfrânge asupra tuturor agenților economici (inclusiv companiilor străine) care operează în țară, indiferent de domeniul de activitate, tipul de proprietate și forma de organizare.

Implementarea în practica oficială a statisticii moldovenești a Sistemului Conturilor Naționale, elaborat în baza metodologiei Sistemului Conturilor Naționale al Organizației Națiunilor Unite, versiunea 1993 (S.C.N., O.N.U.-1993) s-a produs în anul 1995 cu calculele în retrospectiva acestora începând cu anul 1993.

Standardele Naționale de Contabilitate (S.N.C.) au fost elaborate în baza Standardelor Internaționale de Contabilitate (S.I.C.) preponderent în perioada anilor 1996 – 1998, dar ele sunt în mare parte incomplete și învechite comparativ cu S.I.R.F., care include și S.I.C. Respectiv, se cere raționalizarea procesului de elaborare a standardelor, pentru a permite adoptarea cu promptitudine a numeroaselor S.I.C. existente care nu sunt încă reflectate în S.N.C. Standardele Naționale de Audit au fost elaborate recent și reflectă S.I.A.

Annual, Sistemul Conturilor Naționale se prezintă prin conturile de bunuri și servicii, producție, exploatare, distribuire primară, secundară și utilizare a veniturilor, redistribuire a veniturilor în forma naturală, utilizare a venitului disponibil

și disponibil ajustat, capital și cel al restului lumii. Conturile se elaborează total pe economie, activități economice și sectoare instituționale.

Standardele Naționale de Contabilitate tot se mai află în tranziția spre Standardele Internaționale de Raportare Financiară (S.I.R.F.). Ele n-au fost actualizate din anul 1998 și nu încorporează în sine 15 din standardele S.I.R.F./S.I.C. curente și, de aceea, informația în cadrul S.N.C. tinde să fie incompletă, dacă nu chiar inexactă.

Standardele Internaționale de Raportare Financiară sunt standarde și interpretări, emise de către Comitetul pentru Standardele Internaționale de Contabilitate și care devin valabile pe teritoriul Republicii Moldova după acceptarea lor de Guvernul Republicii Moldova.

Standardele Naționale de Contabilitate pentru Sectorul Public sunt standarde și interpretări, elaborate și aprobate de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, bazate pe Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (S.I.C.S.P.), elaborate de Federația Internațională a Contabililor și care stabilesc reguli generale obligatorii privind ținerea contabilității și raportarea financiară în sectorul public.

Instituțiile publice aplică sistemul contabil în partida dublă, țin contabilitatea și întocmesc rapoartele financiare în baza S.N.C.S.P. și normelor aprobate de Ministerul Finanțelor.

Organele de reglementare a contabilității includ autorități statale – Guvernul Republicii Moldova, Ministerul Finanțelor, Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, organele centrale de specialitate ale administrației publice, autoritățile administrației publice locale, Serviciul informațional al rapoartelor financiare pe lângă Biroul Național de Statistică, în continuare - Serviciul informațional al rapoartelor financiare și alte organe autorizate prin lege.

Această reformă a contabilității, care a fost demarată în anul 1998, a avut drept obiectiv crearea unei baze informaționale care să permită autorităților utilizarea datelor din rapoartele calitative de bază în soluționarea problemelor ce țin de dezvoltarea economică, de finanțarea diverselor domenii și sectoare, de impunerea fiscală, precum și la elaborarea bugetului de stat.

În urma cercetărilor efectuate, putem menționa că scopurile acestei reforme au fost realizate, iar Republica Moldova se plasa în acea perioadă printre liderii regionali care au pus la baza contabilității principiile economiei de piață și Standardele Internaționale de Contabilitate.

Actualmente, Ministerul Finanțelor se află în fața altor provocări generate de necesitatea promovării continue a reformei contabilității, din simplul motiv că și contabilitatea este asemenea unui organism viu, care necesită dezvoltare și progres continuu, stagnarea fiind distructivă pentru acest domeniu. Acesta este primul aspect.

Al doilea aspect ține de aspirațiile europene ale Republicii Moldova, care cer să ne conformăm cerințelor Uniunii Europene în domeniul contabilității și auditului și să continuăm reformele.

Implementarea Standardelor Internaționale de Raportare Financiară și a noilor Standarde de Contabilitate reprezintă etapa următoare în procesul de reglementare a contabilității în sectorul corporativ, ceea ce va da posibilitate agenților economici să țină o evidență contabilă, aceeași ca și a partenerilor din Uniunea Europeană.

Eforturile depuse în reformarea infrastructurii domeniului contabilității și auditului în sectorul corporativ va oferi beneficii clare și directe mediului de afaceri din Republica Moldova. Informația financiară de înaltă calitate este esențială pentru buna funcționare a principiilor de guvernare corporativă.

Într-o ajustare a contabilității Republicii Moldova la normele contabile europene, au fost deja elaborate 17 proiecte de indicații metodice privind Reglementarea diferitelor genuri de antreprenariat din Moldova după cum urmează:

18.04.2013. Proiectul Indicații metodice privind contabilitatea persoanelor fizice care desfășoară activitate de întreprinzător. Prezentele indicații metodice sunt elaborate în baza Legii contabilității nr. 113-XVI din 27 aprilie 2007 și Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997.

Obiectivul prezentelor indicații metodice îl constituie stabilirea regulilor de contabilizare pentru persoane fizice care desfășoară activitate de întreprinzător.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Imobilizări necorporale și corporale”. Prezentul standard a fost elaborat în baza Directivelor U.E., I.A.S. 38 „Imobilizări necorporale”, I.A.S. 16 „Imobilizări corporale” și I.F.R.S. 6 „Explorarea și evaluarea resurselor minerale”.

Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a imobilizărilor necorporale și corporale și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

Un alt proiect de standard este 17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Cheltuieli”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară.

Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea componenței și modului de contabilizare a cheltuielilor și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Prezentarea situațiilor financiare”. Prezentul standard a fost elaborat în baza Directivelor U.E., Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară, I.A.S. 1 „Prezentarea situațiilor financiare” și I.A.S. 7 „Situația fluxurilor de trezorerie”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea formatului și a modului de întocmire a situațiilor financiare cu scop general.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Politici contabile, modificări ale estimărilor contabile, erori și evenimente ulterioare”. Prezentul standard a fost elaborat în baza Directivelor U.E., I.A.S. 8 „Politici contabile, modificări ale estimărilor contabile și erori” și I.A.S. 10 „Evenimente ulterioare perioadei de raportare”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de selectare, aplicare și modificare a politicilor contabile, de modificare a estimărilor contabile, de corectare a erorilor, de contabilizare a evenimentelor ulterioare și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Venituri”. Prezentul standard a fost elaborat în baza Directivelor U.E., Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară și I.A.S. 18 „Venituri”.

Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a veniturilor generate de anumite tipuri de fapte economice și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Stocuri”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 2 „Stocuri”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a stocurilor și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Particularitățile contabilității în agricultură”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 41 „Agricultura”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a activității agricole și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Părți afiliate și interesele în asocierile în participație”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E., Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară, I.A.S. 24 „Prezentarea informațiilor privind părțile afiliate” și I.A.S. 31 „Interese în asocierile în participație”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea componenței părților afiliate și tipurilor de tranzacții între acestea, modului de contabilizare a asocierilor în participație, precum și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Investiții imobiliare”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E., Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară și I.A.S. 40 „Investiții imobiliare”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a investițiilor imobiliare și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

18.04.2013. Proiectul S.N.C. „Diferențe de curs valutar și de sumă”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 21 „Efectele variațiilor cursurilor de schimb valutar”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a diferențelor de curs valutar și de sumă și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Deprecierea activelor”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 36 „Deprecierea activelor”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a deprecierei activelor și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

La fel, prezentul standard se aplică activelor imobilizate care sunt înregistrate la valoarea reevaluată (justă) în conformitate cu alte standarde de contabilitate (de exemplu, imobilizările reevaluate conform I.A.S. 16 „Imobilizări corporale”).

17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Costurile îndatorării”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 23 „Costurile îndatorării”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a costurilor îndatorării și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Contracte de construcție”. Prezentul Standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 11 „Contracte de construcție”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de determinare, recunoaștere și contabilizare a veniturilor, costurilor și cheltuielilor aferente contractelor de construcție și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare ale antreprenorilor.

17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Capital propriu și datorii”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E., Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară, I.A.S. 19 „Beneficiile angajaților”, I.A.S. 20 „Contabilitatea subvențiilor guvernamentale și prezentarea informațiilor legate de asistența guvernamentală” și I.A.S. 37 „Provizioane, datorii contingente și active contingente”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a capitalului propriu și datorii și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Creanțe și investiții financiare”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E., Cadrului general conceptual pentru raportarea financiară, I.A.S. 19 „Beneficiile angajaților”, I.A.S. 32 „Instrumente financiare: prezentare”, I.F.R.S. 7 „Instrumente financiare: informații de furnizat”, I.F.R.S. 9 „Instrumente financiare”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a creanțelor și investițiilor financiare și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare.

17.04.2013. Proiectul S.N.C. „Contracte de leasing”. Prezentul standard este elaborat în baza Directivelor U.E. și I.A.S. 17 „Contracte de leasing”. Obiectivul prezentului standard constă în stabilirea modului de contabilizare a operațiunilor de leasing și de prezentare a informațiilor aferente în situațiile financiare ale locatarilor și locatorilor.

În concluzie menționăm, că implementarea Standardelor Internaționale de Raportare Financiară, precum și a noilor Standarde de Contabilitate reprezintă un nou proces de reglementare a contabilității în sectorul corporativ, ceea ce va da posibilitate agenților economici să țină o evidență contabilă, aceeași ca și a partenerilor din Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea contabilității nr. 113-XVI din 27 aprilie 2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 90-93/399 din 29.06.2007.
2. Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, publicat la 25.03.2005 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. ed. spec., republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială, 08 februarie 2007.
3. Standarde Naționale de Contabilitate ale Republicii Moldova, ordinul nr. 174 din 25.XII.1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-91 din 30.XII.1997.
4. Standarde Internaționale de Contabilitate (I.A.S.), adoptate în 2001 de către Consiliul Internațional Accounting Standards Committee (I.A.S.C.).

PARTICULARITĂȚILE ȘI IMPORTANȚA BRANDULUI DE ȚARĂ ÎNTR-O LUME COMPETITIVĂ

Iaroslav COJOCARU,
masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In the same way that the meaning of branding is the extremely important in sales, the concept also is fundamental for promoting the countries for business environment, for attract foreign investments and increasing of touristic flow. The development of national brand is absolutely necessary for Republic of Moldova because that don't have a good shaped image in different areas that is caused by insufficient internal and external promotion. In conclusion I can say that for defining a strong strategy for development country brand, first of all we must understand the essence of this definition and to study international practices that is based on failure and success.

Ascensiunea economică, bunăstarea socială și mediul pașnic de trai au fost dintotdeauna clasate pe primele poziții în necesitățile unei coexistențe umanitare. Aceste tendințe au motivat dezvoltarea și studiul profund al forțelor mondiale ce determină cooperarea țărilor în sensul evitării colapsurilor și a formării unei colaborări în diferite domenii viabile și reciproc profitabile.

Vitorul unui stat depinde de calitatea și intensitatea politicilor de dezvoltare în contextul tendințelor globale. Pentru a deveni un mediu atractiv în plan economic și cultural, este absolut necesară crearea unei imagini pozitive a statului, imaginea având impactul maxim în favorizarea mediului de afaceri, promovarea obiectivelor turistice, promovarea diplomației publice, suportul exportului, precum și în crearea identității naționale și a respectului de sine.

În pofida faptului că investitorii străini au abordare mai rațională a reputației țării decât percepțiile subiective deseori vehiculate și interpretate greșit, în societate lucrurile stau diferit, de exemplu, turiștii-cetățeni ai statelor cu o imagine neîmpunătoare sunt deseori defavorizați în mod conștient sau inconștient de cetățenii statelor mai dezvoltate ca urmare a asocierilor greșite sau nefavorabile.

Stabilitatea economică și politică, legile și regulamentele, nivelul corupției, sistemul fiscal sunt unii dintre factorii cruciali în procesul decizional al tuturor investitorilor. Cu toate acestea, atunci când apar similitudini importante între țări, alte elemente ale unui brand de țară prevalează în luarea deciziei finale.

La nivel internațional, conceptul brandului de țară a apărut în anii '90, însă subiectul nu este unul nou în totalitate. Numeroase țări și-au promovat imaginea de-a lungul timpului pentru a atrage turiști străini, iar numeroase studii au fost realizate în ultimii 40 de ani pentru a identifica efectul țării de origine asupra produselor și serviciilor lor.

Introducerea noțiunii de imagine de țară în teoria marketingului a fost realizată pentru prima dată de Howard și Sheth (1968), ca și componentă distinctă în decizia de consum. Cercetări mai recente în domeniul imaginii de țară au fost realizate în anii '90 prin lucrările lui Philip Kotler - *The Marketing of Nations* (1997), *Marketing Places in Europe* (1999), *Marketing Asian Places* (2002) și *Marketing for Hospitality and Tourism* (2005) sau ale lui Eugene Jaffe și Israel Nebenzhal cu *National Image and Competitive Advantage* (2001). Totuși autorul noțiunii de Brand de Țară (1996) și cel care a încercat printre primii să sistematizeze țările într-un clasament este Simon Anholt (expert în marketing, consultant în politici guvernamentale și autorul Anholt-GfK Roper Nation Brands Index).

Ce este un brand? Raportându-ne la zeci de definiții existente, toate corecte în felul lor, un brand este „asocierea automată, puternică și persistentă dintre un produs sau serviciu (cu toate atributele aferente) oferite de o companie și un concept sau o experiență unică, în mintea clienților acesteia”.

Ce este un brand de țară? Brand-ul de țară este un set de programe care face ca un stat să se diferențieze de altul. Acest proces are menirea de a oferi o identitate țării respective, formând o imagine reală, pozitivă și atrăgătoare. În fond, este cartea de vizită a unei țări. Publicul vizat, în principal, de campaniile pentru brandul de țară îl constituie așa-numiții *stakeholders*: turiști și oameni de afaceri. În cadrul procesului de branding, sunt incluse diverse programe ca, de exemplu, cele turistice, de mediu, investiții, educație, sociale, de arhitectură și diasporă. Brandingul unei țări este un proiect complex, realizat, de obicei, de un consorțiu de companii de branding, PR și publicitate. Acestea au responsabilitatea de „a redesena” imaginea statului și a instituțiilor statului (ministere, poliție, agenții guvernamentale etc.).

Clasamentul brandurilor de țară. Modul în care țara este percepută peste hotarele ei poate juca un rol determinant în astfel de domenii importante ca turismul, businessul, relațiile social-culturale și chiar cele diplomatice. Astfel, pentru a stabili care este imaginea țării și cât de puternic este brandul său, putem recurge la cele mai relevante clasamente în domeniu: *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index*, *FutureBrand Country Index* și *Bloom Consulting Country Brand Ranking*.

Anholt-GfK Roper Nation Brands Index este un clasament elaborat în 2005 de Simon Anholt, autorul conceptului de brand de țară, pentru a oferi posibilitate de a estima imaginea și reputația unei țări, inclusiv pentru a urmări dinamica creșterii sau micșorării indicatorilor. Clasamentul ce cuprinde 50 de țări cuantifică calitatea brandului de țară înglobând rezultatele a 6 parametri: **exportul** (opinia publică în privința mărfurilor unui stat, în ce măsură consumatorii tind sau evite să cumpere produsele statului cercetat); **Guvernul** (competențele guvernului, parlamentului, percepția democra-

ției, justiției, sărăciei, protecția mediului ambiant etc.); **cultura și moștenirea** (percepția culturii contemporane, precum și a celei moștenite prin prisma literaturii, picturii, muzicii, filmelor, sportului etc.); **oamenii** (reputația populației în domeniile: competență, educație, deschidere și prietenie, dar și în domeniul ostilității și discriminării); **turismul** (gradul de interes față de destinațiile naturale și cele create de om); **investițiile și migrația** (gradul de atractivitate a potențialilor noi cetățeni, precum și opinia publică asupra situației economice și sociale a țării). Clasamentul are la bază interviuarea a peste 10 000 de oameni desfășurată în 20 de țări de pe continente diferite și cu grad diferit de dezvoltare.

FutureBrand Country Index (CBI) reprezintă o cercetare globală a notorietății brandului de țară ce cuprinde 113 state. Este cel mai masiv clasament cu cel mai înalt grad de încredere între agențiile naționale de dezvoltare. Este bazat pe un interviu cu un număr mare de întrebări adresate la 3600 lideri de opinie din 18 țări și corelate cu comentariile experților în domeniu, rezultatul reprezentând o descriere complexă a parametrilor cercetați. Puterea unui brand de țară se evaluează la fel ca și a unei mărci comerciale. Specialiștii estimează gradul de cunoaștere, promovare, preferințele și dorința de a vizita țara sau a conlucra cu cetățenii său. Parametrii principali ce diferențiază brandurile de țară: **sistemul de valori** (include independența politică, protecția mediului înconjurător, stabilitatea juridică, gradul de toleranță și libertatea de exprimare); **calitatea vieții** (include sistemul de învățământ și îngrijire medicală, nivelul de trai, securitatea, oportunitatea noilor locuri de muncă și dorința de a migra în statul cercetat); **condiții pentru business** (include climatul investițional, gradul de dezvoltare tehnologică, forța de muncă calificată și reglementările din domeniu); **moștenirea și cultura** (include istoria, arta și cultura, autenticitatea și frumusețea naturală); **turismul** (include valoarea banilor, atracțiile, oportunitățile de odihnă și cazare, alimentația).

Bloom Consulting Country Brand Ranking reprezintă un studiu care urmărește nu doar ordonarea Brandurilor de Țară în funcție de rezultate, dar și sugerarea unor direcții pentru îmbunătățirea situației și creșterea indicatorilor. Criteriile care stau la baza cercetării sunt cifrele reale (numărul de turiști, venituri din urma turiștilor, suma investițiilor în țară în anul curent) corelate cu tendințele dezvoltării economice pentru următorii 5 ani și însăși strategia brandului de țară. Clasamentul se axează pe 3 domenii: **T1 – atracția pentru comerț, T2 – atracția pentru turism și T3 – atracția talentelor**. Scopul acestor 3 dimensiuni reprezintă posibilitatea elaborării unor strategii de creștere concentrate pe anumite domenii.

Republica Moldova în cadrul clasamentelor brandurilor de țară. În cadrul clasamentelor brandurilor de țară, Republica Moldova se regăsește doar în studiul efectuat de Bloom Consulting. În ambele versiuni ale acestuia țara noastră se plasează spre finalul listei având și cele mai slabe rezultate din țările situate pe continentul european.

Astfel, în clasamentul turistic Republica Moldova se plasează pe poziția a 122-a din 160 de țări între Algeria și Laos, înregistrând un număr de aproximativ 10 mii de turiști care au cheltuit în țară cca \$ 223,6 mln. Lider la acest capitol sunt S.U.A. cu 55,9 mln. de turiști (\$ 153,4 mlrd.), urmate de Spania cu 55,7 mln. de turiști (\$ 62,2 mlrd.) și Franța cu 78,4 mln. de turiști (\$ 50,6 mlrd.). Chiar și țările vecine au un evident avantaj, Ucraina fiind plasată pe poziția 50 cu 21,9 mln. de turiști (\$ 5 mlrd.) iar România pe 59 cu 7,5 mln. de turiști (\$ 1,9 mlrd.).

1	SUA	\$ 153,4 mlrd.	55,9 mln.
2	Spania	\$ 62,2 mlrd.	55,7 mln.
3	Franța	\$ 50,6 mlrd.	78,4 mln.
<div> <div>Bloom Consulting</div> <div>Country Brand Ranking</div> <div>Tourism Edition 2012</div> </div>			
50	Ucraina	\$ 5 mlrd.	21,9 mln.
59	România	\$ 1,9 mlrd.	7,5 mln.
122	Rep. Moldova	\$ 223,5 mln.	10 mii

Situația nu este diferită nici în versiunea comercială a clasamentului. Astfel, Republica Moldova, cu un volum de investiții de \$ 361,7 mln., este plasată pe poziția 125 (de remarcat că anul precedent ocupam poziția 105) din 161 între Afganistan și Birmania. Lider și la acest capitol este S.U.A. cu investiții de 233,8 mlrd. urmată de Luxemburg (\$ 157,5 mlrd.) și China (\$ 151,5 mlrd.). România și Ucraina împart poziția a 34-a (\$ 8,7 mlrd.) și a 40-a (\$ 7,5 mlrd.).

1	SUA	\$ 233,8 mlrd.
2	Luxemburg	\$ 157,5 mlrd.
3	China	\$ 151,5 mlrd.
<div> <div>Bloom Consulting</div> <div>Country Brand Ranking</div> <div>Trade Edition 2012</div> </div>		
34	România	\$ 8,7 mlrd.
40	Ucraina	\$ 7,5 mlrd.
125	Rep. Moldova	\$ 361,7 mln.

Motivul rezultatelor atât de joase sunt deja tradiționale: suprafața mică, poziționarea geopolitică nefavorabilă, migrarea populației, criza politică, conflictul transnistrean, pierderea piețelor de desfacere estice și incompetitivitatea pe cele din vest etc. Însă se mai adaugă și cele de profil ca: crearea din start a unui brand nerelevant, lipsa politicilor de promovare a brandului la nivel de stat, insuficiența programelor de dezvoltare pe domeniile ce au impact asupra imaginii țării etc.

Redresarea situației presupune o cale lungă și costisitoare, însă vital necesară Republicii Moldova, un proces care necesită o abordare serioasă și imediată, un proces care necesită o foaie curată și o minte luminată.

BIBLIOGRAFIE

1. Индекс национальных брендов стран Anholt-GfK Roper Nation Brands Index и FutureBrand Country Brand Index, www.proregion.fr
2. В конце Европы всей, www.kommersant.md
3. Молдова оказалась на последнем месте среди стран Европы по туризму и коммерческой деятельности, allnews.md
4. Moldova 20: Discover us, bloguvern.md
5. Moldova, o țară săracă - bogată punte de tranziție între Vest și Rusia, www.vipmagazin.md

IMPACTUL IMPLEMENTĂRII MANAGEMENTULUI SISTEMULUI DE CALITATE ASUPRA SERVICIULUI DE SÂNGE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Silvia ROȘCA,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova;
vicedirector, Centrul Național de Transfuzie a Sângelui*

SUMMARY

A wealth of knowledge and experience in enhancing the quality of health has accumulated globally over many decades. In spite of this wealth of experience, the problem frequently faced by policy-makers at country level in both high- and low-middle-income countries is to know which quality strategies – complemented by and integrated with existent strategic initiatives – would have the greatest impact on the outcomes delivered by their health systems. Achieving certification to an ISO standard (such as ISO 9001) is a challenging process for any organizations. This webinar shows how to get the most value from implementing a quality management system in health. ISO 9001 and related processes offer the health industry an organization-wide quality policy, vision, goals, and use of tools like benchmarking. The standards pay attention to features that impact patients, and also payers, regulators, suppliers, and staff. They provide procedural consistency, administrative efficiency, lower operating costs, and greater staff satisfaction.

Key words: quality, health, process, ISO standard, efficiency, impact, satisfaction.

Creșterea nevoii pentru produse de asigurare a sănătății este o trăsătură comună și importantă pentru toate țările. În U.E. toate țările-membre au făcut față creșterii presiunii asupra bugetelor serviciilor de sănătate de-a lungul anilor. Cauzele au fost nu numai îmbătrânirea populației care apasă asupra serviciilor, dar și creșterea nivelului venitului real și intensificarea descoperirilor în domeniul medical, care au determinat, la rândul lor, creșterea cererii pentru tratament. [1]

Calitatea serviciilor de sănătate poate fi privită ca o mare posibilitate pentru îmbunătățirea activității resurselor umane și a performanței serviciilor de sănătate, prin introducerea de noi metode și tehnici pentru creșterea satisfacției pacientului, reducerea costurilor și creșterea eficienței. Organizația Mondială a Sănătății definește calitatea referindu-se la performanța obținută: „Calitatea este caracteristică unui produs sau serviciu care determină nivelul de excelență”.

Perioada de tranziție a avut un impact nefavorabil asupra sănătății populației și a sistemului de ocrotire a sănătății din Republica Moldova. Situația creată împiedică realizarea unuia dintre cele mai importante obiective pe termen mediu – dezvoltarea resurselor umane. În afară de aceasta, inegalitatea crescândă privind accesul la serviciile medicale conduce la deteriorarea sănătății populației sărace și, concomitent, restrânge posibilitățile acestora de a participa la dezvoltarea economică și creșterea nivelului de trai.

Pentru a avea un nivel optim al relației calitate /preț, este necesar de a atrage o atenție sporită mecanismelor pe baza cărora se poate majora calitatea și reduce tariful. Un mecanism adecvat în scopul îmbunătățirii calității serviciului public de sănătate la etapa actuală poate servi Sistemul de Management al Calității. Particularitățile managementului calității serviciilor publice determină o temă relativ nouă pentru știința și practica Republicii Moldova. [2]

Serviciul de sânge este o ramură prioritară a medicinei moderne contribuind prin activitatea sa la diminuarea substanțială a mortalității și invalidizării populației. Majoritatea țărilor din lume consideră sângele donat un patrimoniu național. În societatea contemporană, conform statisticii Organizației Mondiale a Sănătății, transfuzia de sânge și componentele sangvine sunt indicate, pe parcursul vieții, fiecărei a treia persoane. În orice moment, sângele poate deveni necesar nouă sau apropiatilor noștri. În scopul perfecționării politicii naționale de securitate transfuzională, a fost impusă elaborarea amendamentelor la cadrul juridic existent, implementarea sistemului de calitate și a tehnologiilor noi orientate spre siguranță. Atingerea și menținerea calității înalte a sângelui și produselor sangvine pe tot parcursul ciclului „de la venă la venă” au fost și sunt asigurate prin promovarea principiilor bunelor practici și standardelor respective, prin implementarea unui sistem de administrare a calității. Consolidarea structurilor serviciilor de sânge au fost realizate prin stabilirea mecanismelor unice de planificare, evaluare și monitorizare. [4]

Prin urmare, sistemul de calitate în serviciul de sânge reprezintă totalitatea caracteristicilor entității care se bazează pe abilitatea sa de a satisface nevoi statuate și implicite la producerea componentelor și preparatelor sanguine. Acesta cuprinde următoarele domenii: managementul organizatoric, donatorii de sânge, testarea și procesarea sângelui, utilizarea clinică adecvată a produselor sangvine.

Calitatea în Serviciul de Sânge constă în producerea cu consecvență de produse sangvine care se potrivesc scopului cărui i-au fost destinate.

Unul dintre criteriile de bază ale sistemului de calitate este *siguranța* produsului sanguin, care reprezintă următoarele aspecte: [4]

- lipsit de riscul infecțiozității;
- lipsit de orice altă contaminare;
- corect etichetat;
- „la zi” – în termenul de valabilitate.

Alt criteriu este *eficiența* produselor sangvine, care se manifestă prin conținutul substanțelor bioactive cerute și necesare și, respectiv, aduce beneficiu clinic.

Etape ale implementării sistemului de management al calității și aprecierea evaluativă: [4]

- analiza diagnostică a serviciului de sânge;
- stabilirea politicii și a obiectivelor în domeniul calității de către managementul de vârf;
- constituirea compartimentului de calitate;
- instruirea personalului Serviciului de Sânge în domeniul managementului calității, respectiv cu evaluarea eficacității instruirii;
- identificarea proceselor sistemului de management al calității, cu stabilirea indicatorilor de performanță în vederea monitorizării;
- elaborarea documentelor sistemului de management al calității (proceduri standard de operare, documente de proces, manualul calității etc.);
- manualul calității reprezintă documentul de bază pentru aplicarea sistemului de management al calității, descrie metodele aplicate în cadrul Centrului de Transfuzie a Sângelui pentru elaborarea, implementarea, menținerea și dezvoltarea sistemului de management al calității, descrie politica și obiectivele în domeniul calității ale Centrului de Transfuzie a Sângelui;
- validarea proceselor;
- prelucrarea și analizarea datelor colectate;
- revizuirea periodică a activităților, inclusiv efectuarea auditului intern;
- stabilirea și aplicarea acțiunilor corective și preventive;
- aprecierea externă a calității.

Toate echipamentele, consumabilele, reactivele și testele utilizate în serviciul de sânge se supun unui proces de validare minuțios: [4]

- toate echipamentele sunt concepute, validate și menținute în așa fel, încât să corespundă predestinației;
- nu trebuie să prezinte niciun risc inacceptabil pentru donatori sau operatori;
- procedurile de întreținere, curățare și calibrare se efectuează cu regularitate și se documentează;
- producătorii prezintă instrucțiuni de utilizare, întreținere, serviere, curățare și igienizare;
- sunt prezente procedurile necesare pentru fiecare tip de echipament, cu detalizarea măsurilor, ce urmează a fi întreprinse în caz de funcționare proastă sau defectare;
- echipamentul nou și cel reparat corespunde cerințelor de calificare la instalare și este autorizat înainte de utilizare;
- rezultatele de calificare se documentează;
- se utilizează doar reagenți și materiale de la furnizorii aprobați, care corespund cerințelor și specificațiilor tehnice documentate.

Sistemul informațional existent la nivel național reprezintă un sistem de rețele informatice între toate punctele de colectare a sângelui și I.M.S. utilizatoare de produse.

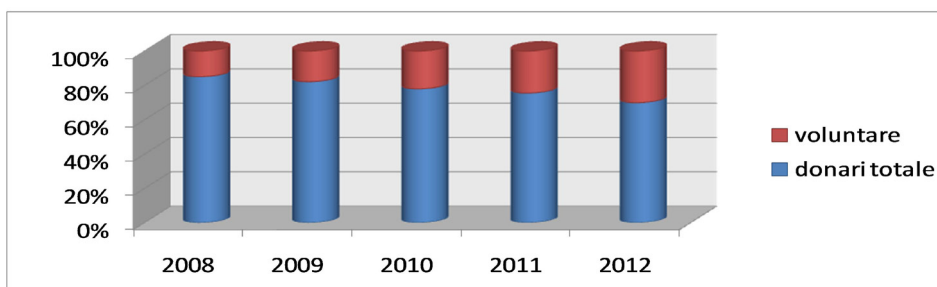


Figura 1. **Donările voluntare ale sângelui în Republica Moldova.**

Sursa. Raport de activitate a Centrul Național de Transfuzie a Sângelui din Republica Moldova.

Promovarea continuă a donării voluntare a sângelui reprezintă o creștere de la 16,3%, în anul 2008, până la 43%, în anul 2012, din acestea 40 la sută organizate de autoritățile publice locale și 60 la sută - populația generală prin conștientizare.

Impactul implementării managementului calității: [4]

- securitatea transfuzională - metode și teste performante de examinare a sângelui de donator și asigurarea compatibilității sângelui (de la venă la venă);

- asigură un nivel de protecție maxim pentru toți cetățenii;

- îmbunătățirea siguranței, calității și disponibilității produselor sanguine, indispensabil în tratamentul a numeroase afecțiuni;

- creșterea numărului de donatori voluntari - cei mai siguri donatori de sânge;

- creșterea gradului de selectare a donatorului sănătos.

Eficientizarea funcționării serviciului de sânge prin implementarea managementului sistemului de calitate s-a manifestat prin următoarele: [4]

- managementul calității - 638 proceduri standarde de operare pentru fiecare activitate și 225 documente de proces, centrele de transfuzie a sângelui dispun de manuale ale calității;

- materiale consumabile performante în sectorul recoltare și procesare sânge;

- produse diagnostice cu caracteristici superioare în diagnosticarea marcherilor infecției hemotransmisibile;

- echipament medical modern ce asigură respectarea proceselor tehnologice de producere a produselor sanguine.

Concluzie. Adoptarea unui sistem de management al calității a fost și este o decizie strategică pentru întreg serviciul de sânge din Republica Moldova. Totodată, aplicarea principiilor managementului calității nu numai că a adus beneficii directe, dar asigură, în același timp, o contribuție semnificativă la managementul costurilor și riscurilor. Considerațiile managementului beneficiilor, costurilor și riscurilor sunt importante pentru serviciul de sânge, clienții acestuia și alți parteneri interesați de acest domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Chiru L. Evoluții în abordarea calității serviciilor sanitare. - București, Amfiteatru Economic, 2006.
2. Donabedian A. The effectiveness of quality assurance, on International quality in health, 1996.
3. Raport de activitate a Centrul Național de Transfuzie a Sângelui din Republica Moldova.
4. Programul management al calității al Centrul Național de Transfuzie a Sângelui din Republica Moldova, anul 2013.

IMPACTUL SCHEMELOR DE EVAZIUNE FISCALĂ ASUPRA ECONOMIEI NAȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA ÎN PERIOADA ANILOR 2010-2012

Lilian PATRAȘCU,
masterand, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Fiscal frauds have a huge impact on national economy of every country. During the history people use different types of frauds to avoid payment of taxes, from simplest to complex. In our days, fiscal frauds are major problem for governments all over the world, from poorest countries to richest. They use different ways to prevent this frauds, to find frauds that are used at the moment, and to reduce effects of that frauds to economy, social policy and to the political situation.

Evaziunile fiscale sunt cunoscute din cele mai vechi timpuri. Ele au apărut odată cu apariția statelor și cu introducerea de către organele statului a diferitelor taxe și impozite.

Dacă e să ne referim la evaziunile fiscale în condițiile contemporane, cele mai des utilizate metode sunt următoarele:

- neogîndirea în evidența contabilă oficială a unei părți din veniturile întreprinderii sau chiar a tuturor veniturilor;
- acordarea nejustificată a diferitelor reduceri și includerea la cheltuieli a sumelor care nu sunt utilizate în activitatea întreprinderii;
- utilizarea ilegală a facilităților fiscale;
- micșorarea bazei impozabile prin diminuarea veniturilor;
- mascarea obiectelor impozabile (tranzacții fictive);
- încălcarea regulilor de evidență (neutilizarea mașinilor de casă și control, rebutarea nejustificată);
- utilizarea relațiilor speciale cu firme intermediare special create, inclusiv firme-fantome, firme delicvente și firme înregistrate în zonele offshore.

Utilizarea schemelor de evaziune fiscală are impact negativ asupra economiei naționale (micșorarea veniturilor bugetare ce duce la imposibilitatea realizării unor programe și strategii ale statului), dar și conduce la apariția concurenței neloiale, deoarece întreprinderile care utilizează aceste scheme au avantaje prin posibilitatea acordării unor prețuri mai avantajoase, păstrând un nivel înalt al profitului obținut.

În Republica Moldova, utilizarea schemelor de evaziune fiscală a început odată cu apariția Serviciului Fiscal de Stat (S.F.S.), adică în 1990. Aceste scheme au evaluat pe parcursul timpului, însă unele din ele sunt utilizate și la moment. În continuare, mă voi referi la schemele cele mai utilizate în perioada anilor 2010-2012 și impactul lor asupra economiei naționale, care va fi exprimat prin sumele prin care a fost prejudiciat Bugetul Public Național.

Diminuarea venitului impozabil și al taxei pe valoarea adăugată (TVA) prin neutilizarea mașinilor de casă și control (M.C.C.) și comercializarea mărfurilor fără documente de proveniență. Aceste scheme sunt depistate la efectuarea controalelor operative de către colaboratorii S.F.S.

Tabelul 1

Rezultatele controalelor operative efectuate de către S.F.S. în anii 2010-2012

Anul	2010	2011	2012
Numărul controalelor efectuate	11621	13401	12500
Numărul controalelor cu încălcări	7513	9196	8682
Ponderea controalelor cu încălcări, %	65%	65%	69%
Suma sancțiunilor aplicate, mii lei	19679,7	32361,6	62466,3

Sursa. Rapoartele privind activitatea S.F.S. pentru anii 2010-2012.

Efectuarea tranzacțiilor prin firme-fantome are ca scop efectuarea procurărilor fictive. Drept rezultat, pe de o parte, întreprinderea își majorează nejustificat cheltuielile, la fel obține TVA de la procurări pe care o poate deduce la efectuarea livrărilor, la fel o poate utiliza în cazul efectuării restituirii TVA. Pe de altă parte, întreprinderea obține bani cash pe care-i poate utiliza la plata salariilor în plic sau ca profit ascuns de impozitare.

Tabelul 2

Evoluția fenomenului întreprinderilor-fantomă pe parcursul perioadei anilor 2008 – 2012

Anul	2008	2009	2010	2011	2012
Nr. întreprinderilor-fantomă	200	107	63	35	35
Întreprinderi neplătitoare TVA	42	28	16	12	15
Întreprinderi plătitoare TVA	158	79	47	23	20
Suma prejudiciului estimat, mln. lei	3400	768	261	287	138

Sursa. Raportul S.F.S. privind contracararea fenomenului firmelor-fantomă.

Majorarea nejustificată a cheltuielilor, oglindirea neconformă a veniturilor în evidența contabilă, declararea incompletă a obligațiilor fiscale, utilizarea ilegală a facilităților fiscale, mascarea tranzacțiilor fiscale prezintă, la fel, un impact major asupra încasărilor fiscale și, respectiv, asupra economiei naționale.

Tabelul 3

**Rezultatele controalelor efectuate de către S.F.S. în perioada anilor 2010-2012
(cu excepția controalelor operative)**

Anul	2010	2011	2012
Numărul de controale efectuate	55254	58499	51027
Numărul de controale stabilite cu încălcări	32803	36525	34988
Ponderea controalelor cu încălcări	59%	62%	69%
Sume calculate suplimentar pe actele de control, mii lei	242434.7	260356.1	251254.9
Sanctiuni aplicate, mii lei	233439.4	224030.4	282228.7

Sursa. Rapoartele privind activitatea S.F.S. pentru anii 2010-2012.

Contrabanda reprezintă încă o modalitate de evaziune fiscală. Prin contrabandă întreprinderile și persoanele fizice introduc pe teritoriul Republicii Moldova mărfuri fără a achita taxele vamale, care ulterior sunt realizate fără utilizarea M.C.C. și fără a achita impozitele din profitul obținut. La fel, o modalitate de evaziune fiscală este micșorarea valorii în vamă, pentru a diminua cuantumul achitărilor efectuate la importul mărfurilor.

Evaziunile fiscale au trei efecte majore:

- efecte cu caracter economic;
- efecte cu caracter social;
- efecte cu caracter politic.

Efecte cu caracter economic. Este bine știut că într-o economie de piață, impozitele reprezintă una din sursele importante de constituire a veniturilor bugetului și, în același timp, o pârgie destul de eficientă prin intermediul căreia statul poate stimula dezvoltarea și desfășurarea activității economice (inclusiv poate orienta și modela compartimentul investițional al agenților economici). La rândul său, un buget care dispune de venituri suficiente devine un mijloc eficient în asigurarea echilibrului general economic, precum și un mijloc de corectare a conjuncturii economice (promovarea de măsuri cu efecte inflaționiste - cum ar fi majorarea cheltuielilor publice pentru stimularea investițiilor și crearea noilor locuri de muncă; sau a măsurilor cu efect deflaționist - de exemplu, cele privind reducerea impozitelor).

Tabelul 4

**Raportul prejudiciului cauzat de evaziunile fiscale la veniturile Bugetului de Stat
în perioada anilor 2010-2012**

Anul	2010	2011	2012
Suma prejudiciului estimat de SFS, mln. lei	498	517	596
Suma prejudiciului estimat de Serviciul Vamal, mln. lei	328	301	355
Suma prejudiciului pe dosarele transmise către organele de drept și instanțele de judecată, mln. lei	394	1522	1476
Total prejudiciu estimat, mln. lei	1220	2340	2427
Veniturile fiscale la Bugetul de Stat, mln.	11491	14867	16687
Raportul prejudiciului la veniturile fiscale ale Bugetului de Stat, %	10,6	15,7	14,5

Sursa. Elaborat de autor în baza Rapoartelor privind activitatea S.F.S. și Serviciului Vamal pentru anii 2010-2012 și Legii Bugetului de Stat pentru anii 2010-2012.

Efecte cu caracter social. Evaziunea fiscală reprezintă o faptă gravă, deoarece implică micșorarea fondurilor ce constituie venituri ale bugetului, și statul nu-și poate îndeplini corespunzător sarcinile ce-i revin în domeniile social-

economic și social-cultural (acordarea de subvenții, compensații și indemnizații, facilități fiscale). Pe de altă parte, direct sau indirect, contribuabilul care a săvârșit evaziunea, mai devreme sau mai târziu, va avea și el de suferit.

Așadar, insuficiența în rezultatul evaziunii fiscale a mijloacelor bugetare necesare pentru promovarea unor programe guvernamentale de interes general sau local (privind sprijinul unor categorii sociale defavorizate, privind acordarea avantajelor fiscale și a ajutorului financiar direct altor categorii care au nevoie de sprijinul financiar al statului), poate avea ca efect consecințe sociale destul de grave, cum ar fi diminuarea standardului de viață al categoriilor sociale care sunt private de ajutorul statului, diminuarea standardelor privind gradul de educație și sănătate a populației sau chiar poate cauza acțiuni de protest și grave tulburări și din partea populației.

Tabelul 5

Raportul prejudiciului cauzat de evaziunile fiscale la cheltuielile bugetare cu caracter social în perioada anilor 2010-2012

Anul	2010	2011	2012
Prejudiciu estimat, mln. lei	1220	2340	2427
Cheltuieli bugetare cu caracter social, mln. lei	9191	8119	9684
Raportul prejudiciului la cheltuielile bugetare cu caracter social BS, %	13,3	28,8	25,1

Sursa. Elaborat de autor în baza Rapoartelor privind activitatea S.F.S. și Serviciului Vamal pentru anii 2010-2012 și Legii Bugetului de Stat pentru anii 2010-2012.

Efecte cu caracter politic. Orice campanie electorală care are loc va pune, în mod obligatoriu ca sarcină combaterea corupției, economiei tenebre, asigurarea principiului supremației legii. Ținând cont de faptul că aceiași contribuabili (persoanele juridice tot sunt formate din cetățeni) sunt, în același timp, și alegători, este foarte ușor de dedus care vor fi rezultatele alegerilor pentru formațiunile politice care au fost la guvernare și n-au întreprins nimic esențial pentru înlăturarea fenomenelor negative care afectează echitatea contribuabililor. Altfel spus, ponderea majorată a fenomenului evaziunii fiscale poate avea o influență esențială asupra evoluției sistemului politic.

Metode de combatere a evaziunii fiscale. Perioadele de tranziție generează în orice stat modificarea cadrului legal existent, care se consideră suport obligatoriu pentru dezvoltarea societății, conform strategiei preconizate.

Particularitățile fenomenului infracțional caracteristic etapei actuale impune modificarea cadrului legislativ în vederea ajustării mecanismului legal de profilaxie și contractare a delictelor la normele internaționale din domeniu. Problemele organelor de drept privind aplicarea cadrului legislativ trebuie examinat prin prisma a două aspecte generale:

- aplicarea corectă și consecventă sub toate aspectele a legislației existente;
- modificarea legislației, având ca suport legislația și practica judiciară a altor state, în primul rând, a celor cu principii și concepții comune de dezvoltare, bazându-se în acest scop pe prognozele posibile ale declanșării fenomenelor infracționale.

Măsurile ce se impun a fi luate trebuie coordonate astfel încât să se realizeze reducerea drastică a evaziunii fiscale și nu să se ajungă la mutarea locului de producere a evaziunii dintr-un sector de activitate în altul sau de la un regim de impozitare la altul.

În consecință, se impune a fi luate o serie de **măsuri** care să conducă la întărirea controlului fiscal și, implicit, la reducerea drastică a evaziunii fiscale, precum:

- asigurarea unor forțe adecvate pentru control, intensificarea controalelor fizice, regândirea priorităților de control;
- îmbunătățirea eficienței controalelor;
- alocarea unor noi resurse, orientarea celor existente spre acele zone care reprezintă un risc sporit de producere a evaziunii fiscale;
- introducerea unui sistem computerizat de control;
- perfecționarea schimbului de informații asupra tehnicilor de control;
- identificarea modalităților prin care au fost eludate obligațiile fiscale către bugetul statului;
- identificarea și înlăturarea defectelor și slăbiciunilor din legislația în vigoare;
- elaborarea unor acte normative;
- identificarea căilor prin care piața ilegală (neagră) este aprovizionată și crearea unui sistem de prevenire a fraudei;
- utilizarea acordurilor cu țări terțe pentru a obține informații care să ajute la combaterea contrabandei și a falsei declarări a importurilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Rapoarte privind activitatea S.F.S. pentru anii 2010-2012.
2. Rapoarte privind activitatea Serviciului vamal pentru anii 2010-2012.
3. Raportul S.F.S. privind activitatea firmelor-fantomă.
4. Legea Bugetului de Stat pentru anii 2010-2012.

ОСОБЕННОСТИ МЕТОДА ВОВЛЕЧЕНИЯ ПЕРСОНАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО НЕПРЕРЫВНОМУ УЛУЧШЕНИЮ

Лилия ПЫНЗАРЬ,
магистр экономических наук,
Академия государственного управления
при Президенте Республики Молдова

SUMMARY

The kaizen method of continuous incremental improvement is a originally Japanese management concept for incremental (gradual, continuous) change (improvement) Kaizen is actually a way of life philosophy, assuming that every aspect of our life deserves to be constantly improved. Key elements of Kaizen are quality, effort, involvement of all employees, willingness to change, and communication. In order to successfully develop the organization to start with the simple and move in small steps that lead to long-term, sustainable effect.

Key words: involvement, improvement, public service, public servant, quality, success.

Вовлеченность персонала в деятельность по непрерывному улучшению – Кайдзен, является краеугольным камнем, определяющим успех внедрения бережливого управления. Появление осознанного желания государственных служащих изменять мир вокруг себя является наилучшим индикатором того, что перемены прочно укоренились в деятельности организации.

„Кайдзен“ определяется как система непрерывного совершенствования, которая охватывает все аспекты организации, начиная с качества, технологии, процессов, корпоративной культуры, производительности, безопасности и управления. Термин происходит от японского слова (“kai”), которое означает “изменение” или “исправить” и (“zen”), что означает “хорошо”. [1, с.10] Метод „Кайдзен“ впервые был применен в ряде японских организаций после Второй мировой войны, частично под влиянием американских компаний и преподавателей по менеджменту качества, которые посещали страну. Начиная с 1986 года, когда была издана книга “Кайдзен. Ключ к успеху японских компаний”, термин „кайдзен“ был принят в качестве обозначения одной из ключевых концепций менеджмента. С тех пор он распространился по всему миру и в настоящее время применяется во многих других странах в разных сферах деятельности и в государственной службе, в частности.

„Кайдзен“ является постоянным процессом, цель которого выходит за рамки простого повышения производительности. Это также процесс, который, если все сделано правильно, дает возможности персоналу, который вовлекается в обнаружение расточительства в процессах и ликвидирует тяжелую работу, применяя научные методы.

Основная идея метода „Кайдзен“ - небольшие постепенные изменения на регулярной основе, которые в совокупности приводят к серьезному совершенствованию и экономическому эффекту. Как правило, эти идеи не вызывают слишком больших капиталовложений и системных преобразований в организации.

„Кайдзен“ начинается с проблемы или, точнее, с признания, что она существует. Там, где ее нет, отсутствует потенциал для совершенствования. [1, с.160]

Если рассматривать философию „Кайдзен“ как систему совершенствования личности, государственного служащего Республики Молдова, то она подразумевает планомерное улучшение во всех областях жизнедеятельности человека: трудовой, общественной и личной. Если же речь идет о применении принципов „Кайдзен“ в работе государственных учреждений, то под этим термином следует понимать систему совершенствования деятельности, как целиком государственной службы, так и ее структурных подразделений. При этом без привлечения внешних инвестиций, исключительно за счет внутренних резервов.

Целями внедрения „Кайдзен“ в государственных учреждениях или использования этой системы в жизни отдельного человека являются: устойчивое и стабильное развитие; внедрение инноваций; получение максимальной прибыли; устранение потерь времени, сил, ресурсов и средств и т. д.

За основу данной методики взята личность каждого государственного служащего, как отдельного целого, развитие его творческого потенциала, привлечение к обсуждению всех процессов деятельности государственных учреждений. Результатом является повышенная эффективность государственной службы.

Обязанность руководителя государственного учреждения состоит в том, чтобы регулярно посещать рабочие места – „гемба“ и быть в курсе главных событий, происходящих в организации. [2, с. 31] Здесь можно получить корректную и достоверную информацию, в отличие от отчетов, которые зачастую подгоняются под общепринятые рамки. Находясь непосредственно в рабочей среде, руководитель четко и ясно сможет увидеть причину определенной проблемы, не привлекая сложные механизмы менеджмента, тем самым экономя драгоценное время.

Сегодня менеджеры часто пытаются применять сложные инструменты и технологии при возникновении проблем, которые можно решить при помощи здравого смысла, без особых затрат. Им стоит избавиться от привычки в любой ситуации использовать мудреные технологии для решения повседневных задач.

„Кайдзен“ идёт рука об руку с циклами контроля качества в государственных учреждениях, хотя его сущность далеко не ограничивается только обеспечением гарантии качества. „Кайдзен“ не рассматривает проблемы, как нечто определенно негативное; с точки зрения „Кайдзен“, проблемы – это позитивные возможности для дальнейшего развития. Для того, чтобы внедрить изменения, „Кайдзен“ находит, документирует и фиксирует проблемы. Программа предусматривает систему поощрений для сотрудников, выявивших примеры неэффективной деятельности или другие подобные случаи ненадлежащей реализации стратегий и планов. „Кайдзен“ – это, прежде всего, набор шагов для разработки ценных предложений и идей, а также их последующей практической реализации так быстро, как это только возможно.

Однако „Кайдзен“ не означает лишь „делать лучше“. Он также подразумевает достижение таких конкретных целей, как устранение потерь (времени, денег, материалов, усилий), повышение качества (услуг, взаимоотношений, личного поведения, развития сотрудников) и в конечном итоге повышение степени удовлетворенности граждан.

Отличительными особенностями подхода „Кайдзен“ является признание важности сотрудников и команд, их знаний и участия во всех аспектах жизни компании, вклада, который может — и, на самом деле, должен — вносить каждый сотрудник, чтобы улучшить свое рабочее место и то, что он производит; а также фокус на качестве и на гражданах. Все это позволяет вдохновлять, мотивировать и направлять усилия государственных служащих, которые должны непрерывно стремиться к достижению общих целей и обеспечивать результаты, которые повышают сумму отдельных вкладов сотрудников.

Внедрение концепции „Кайдзен“ в государственной службе Республики Молдова требует времени и терпения. Кажущиеся понятными и легко осуществимыми, принципы „Кайдзен“ трудны потому, что сотрудники не до конца понимают, что же представляет собой „Кайдзен“. Это не разовая генеральная уборка, а принципиально новый стиль отношения к рабочей среде, непрерывный процесс. Результатом внедрения системы должно быть не только повышение удовлетворенности граждан, красивый внешний вид государственных учреждений, но и новая атмосфера в коллективе организации, обстановка доброжелательного отношения друг к другу, формирование позитивного настроения не только на работе, но и в жизни, постоянное поддержание достигнутого уровня и в дальнейшем - его постепенное совершенствование. Если в ходе его реализации возникнет перерыв хотя бы в один месяц, то государственное учреждение опять вернется на исходный уровень. Таким образом, „Кайдзен“ требует создания в организации особой корпоративной дисциплины и самодисциплины.

Обязательное условие для внедрения системы „Кайдзен“ – отсутствие принуждения. „Кайдзен“ рекомендует использовать материальное и нематериальное мотивирование государственных служащих. Пример: тех, чьи предложения по усовершенствованию были успешно внедрены в организации, можно награждать небольшими денежными премиями, а человека, который подал наибольшее количество предложений по улучшениям, можно пригласить на обед с топ менеджером организации. Главное, укрепить в людях понимание важности „Кайдзен“. Чтобы они думали об усовершенствованиях не ради награды, а просто потому, что хотят делать свою работу лучше.

Когда государственное учреждение осуществляет какие-либо нововведения, такие как тотальное управление качеством или создание инициативных групп повышения качества, оно добивается сначала некоторых успехов. Пять условий успешной реализации стратегии „Кайдзен“ в государственной службе Республики Молдова:

1. Активная приверженность „Кайдзен“ со стороны топ менеджеров.
2. Создание организации, настроенной на непрерывное улучшение и приверженной „Кайдзен“.
3. Назначение лучших государственных служащих на управление процессом „Кайдзен“.
4. Регулярные тренинг и обучение государственных служащих.
5. Создание и внедрение поэтапного процесса внедрения „Кайдзен“.

Все условия важны. Однако без активной поддержки со стороны топ менеджмента каждой инициативы, все попытки внедрения „Кайдзен“ не будут давать долгосрочных результатов, даже если выполнены все остальные условия.

Топ-менеджеры могут выражать свою приверженность „Кайдзену“ различными способами. Они могут использовать каждую возможность для пропаганды концепции, лично участвовать в процессе внедрения „Кайдзен“ в организации, а также выделять необходимые ресурсы для успешной реализации стратегии.

Важным элементом „Кайдзен“ является концентрация управленческих и производственных сил на процесс, а не на результат. „Кайдзен“ ставит во главу угла мышление, ориентированное на процесс, поскольку для того, чтобы улучшить результаты, надо улучшать процессы.

Сбой в достижении запланированных результатов указывает на сбой в процессе. Менеджмент должен идентифицировать и исправлять такие процессные ошибки. „Кайдзен“ сосредотачивается на человеческих усилиях, что резко контрастирует с принятым на Западе образом мышления, ориентированным на результат.

Ориентированный на процесс подход следует также использовать при внедрении различных инструментов „кайдзен“: цикла “планируй-делай-проверяй-воздействуй” (PDCA); цикла “стандартизируй-делай-проверяй-воздействуй”, “всеобщий менеджмент на основе качества” (TQM); “точно вовремя”; “всеобщий уход за оборудованием” (TPM).

Инструменты „Кайдзен“ не дали результата во многих организациях государственной службы мира просто потому, что те игнорировали процесс.

Самый критичный элемент в процессе „Кайдзен“ - приверженность и вовлеченность высшего руководства. Чтобы обеспечить успех, это отношение надо продемонстрировать сразу и последовательно выполнять.

Первое, что нужно сделать в процессе „Кайдзен“, это ввести цикл планируй-делай-проверяй-воздействуй (PDCA) в качестве механизма, который обеспечивает непрерывность „Кайдзен“ в достижении политики поддержания и совершенствования стандартов. [1, с. 62] Это - один из самых важных моментов процесса.



Рисунок 1. Цикл „планируй-делай-проверяй-воздействуй“ (PDCA)

Источник. Масааки Имаи, „Кайдзен“. Ключ к успеху японских компаний, „Альпина Бизнес Букс“, Москва, 2011. - 280 с.

Цикл PDCA постоянно возобновляется: как только происходит улучшение, результат процесса превращается в объект дальнейшего совершенствования.

Внедрение PDCA означает: „Никогда не удовлетворяться существующим положением вещей“. Поскольку люди предпочитают сохранять статус-кво и зачастую уклоняются от инициирования улучшений, менеджмент должен подталкивать их, постоянно устанавливая стимулирующие цели.

„Кайдзен“ - процесс решения проблем. Чтобы они были правильно поняты и решены, их надо выявить, а затем собрать и проанализировать соответствующие данные. Попытка решить проблему без проверенных фактов равносильна тому, чтобы жить догадками и чувствами - т. е. применять не совсем научный или объективный подход. Сбор сведений о текущей ситуации поможет понять, на чем нужно сосредоточиться; это служит отправной точкой для совершенствования.

Хотя стратегия „Кайдзен“ направлена на совершенствование государственной службы, ее применение может дать ограниченный эффект, если каждый занят в „Кайдзен“ ради „Кайдзен“. Менеджмент должен установить четкие цели для каждого и встать во главе всех действий по совершенствованию, направленных на их достижение. [3, с.23] Стратегия „Кайдзен“ в действии требует тщательного контроля процесса внедрения.

Прежде всего, высшее руководство должно разработать долгосрочную стратегию с выделением среднесрочных и годовых целей. Топ-менеджеры должны иметь план развертывания стратегии, который следует довести до низших уровней управления. По мере того, как стратегия спускается на нижестоящие уровни, в план включаются все более и более конкретные мероприятия и действия.

В процесс совершенствования вовлекаются все — от менеджеров до государственных служащих, причем реализация этих принципов требует относительно небольших материальных затрат. Философия „Кайдзен“ предполагает, что жизнь в целом (трудовая, общественная и частная) должна быть ориентирована на постоянное улучшение.

На наш взгляд, сформированное в нас стремление получить все сразу, здесь и сейчас, является на сегодняшний день самым значительным барьером на пути к реализации „Кайдзен“ государственными учреждениями. Надежда на мгновенный результат и отношение к „Кайдзен“, как к очередной „таблетке счастья“, идет в разрез с самой сутью философии. Для того чтобы успешно развивать государственные учреждения, нужно начинать с простого и двигаться малыми шагами, ведущими к долгосрочному, устойчивому эффекту. Что же касается совершенства, то его, конечно, нет в нашем мире, и лишь постоянное совершенствование оставляет надежду на приближение к нему.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Масааки Имаи, „Кайдзен“. Ключ к успеху японских компаний, „Альпина Бизнес Букс“, Москва, 2011. - 250 с.
2. Масааки Имаи. Гемба „Кайдзен“: путь к снижению затрат и повышению качества. – М.: Альпина Бизнес Букс, Приоритет, 2005, - 345 с.
3. Майкл Коленсо. Стратегия „Кайдзен“ для успешных перемен в организации: эволюция и революция в организации. – М.: ИНФРА-М, 2002, - 174 с.

ROLUL ȘI BENEFICIILE ECONOMICE ALE ACTIVITĂȚII ZONELOR ECONOMICE LIBERE ÎN ANSAMBLUL ECONOMIEI NAȚIONALE

Irina JECHIU-BUCȘAN,
master în științe economice,
Academia de Administrare Publică de
pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Free Economic Zones means economic organizational structures, which influences, and speeds up the process for the integration of national economies in the external economic relations. In the Republic of Moldova there is talk about an economy activity on a national scale, they opt for the development of areas free economic and technological parks. Positive impact on entering the zeal economic environment in national practice of the Republic of Moldova is reflected in reforming zone territory, the branches they grow into it, and, then, of the region and of the country in its entirety, in aligning them at world level, not just in technology plan, but also in other respects.

Numeroase cercetări în teoria economică definesc noțiunea de zonă economică liberă ce se încadrează în dezbaterile generală asupra eficienței acțiunilor puterilor publice.

Conceptul de zonă liberă a fost modificat și ajustat în multe feluri în ultimii ani. Promovarea comerțului a determinat întotdeauna crearea unui cadru fizic sigur și a unui set de legi și reguli pentru tranzacționarea afacerilor. Fără acestea, costul și riscurile ar face comerțul neprofitabil. Din punct de vedere comercial, sporirea regulamentelor are și părți bune și părți rele. Îmbunătățirea comunicațiilor, noile forme de organizații de afaceri facilitează creșterea comerțului prin reducerea incertitudinii în tranzacții. Regulamentele comerciale și taxele pe importuri, pe de altă parte, au un impact negativ asupra comerțului. [3, p.10]

Crearea Zonelor Economice Libere reprezintă un factor de prosperitate și de redresare economică regională, prin efectele dinamice și pozitive pe care le antrenează pe plan economic și social. Pentru țările mici, în curs de dezvoltare, în care piața internă este foarte redusă, pentru a alimenta o industrie integrată și diversificată, considerentul major al creării Zonelor Economice Libere ar putea fi numărul mai mare de locuri de muncă.

Pornind de la ideea că Zonele Economice Libere constituie structuri economic organizatorice, care, în mod cert, influențează și accelerează procesul de integrare a economiilor naționale în sistemul relațiilor economice externe, cercetarea plasează accentul asupra studiului diferitelor forme de Z.E.L. și impactul acestora asupra dezvoltării social-economice a țării.

În Republica Moldova se vorbește despre o economie liberală la scară națională, Republica Moldova optează pentru dezvoltarea Zonelor Economice Libere și a parcurilor tehnologice. Zonele Economice Libere au fost create pentru a atrage investițiile străine, a crește veniturile în valută realizate din exporturi, a impulsiona utilizarea noilor tehnologii în producție și de a încuraja mediul de afaceri din țară. [2, p.115]

Analizând cadrul normativ al activității Zonelor Economice Libere în Republica Moldova, putem evidenția că în anul 1993 a fost adoptată o primă Lege privind zonele antreprenoriatului liber nr.1451-XII din 25.05.1993 (în continuare - Legea 440). La data de 06.09.2001, Legea 1451 a fost abrogată, fiind pusă în aplicare o nouă Lege cu privire la zonele economice libere nr. 440-XV din 27.07.2001. [4, p.36]

În cadrul celor șapte Zone Economice Libere active din Republica Moldova sunt înregistrate 164 de întreprinderi rezidente. Peste 75% din întreprinderile rezidente active sunt create cu participarea capitalului străin. Numărul rezidenților în anul 2012 în comparație cu anul 2000 s-a mărit cu 40%. [4, p.41]

Din totalul întreprinderilor rezidente active cea mai mare pondere o dețin întreprinderile cu capital străin - 75 la număr. Investitorii străini sunt originari din peste 20 de țări.

Beneficiile economice de pe urma dezvoltării Z.E.L. sunt de natură statică și dinamică.

Beneficiile statice sunt cele directe și includ:

- crearea directă a locurilor de muncă și a veniturilor;
- atragerea de investiții străine și autohtone;
- dezvoltarea industrială a țării;
- creșterea și diversificarea exporturilor;
- venituri mai mari la bugetul de stat;
- intrări mai mari de valută străină în țară.

Beneficiile dinamice sunt mult mai dificil de măsurat, dar sunt de o importanță mult mai mare, ca beneficii pe termen lung de la dezvoltarea Z.E.L. și includ:

- Crearea indirectă a locurilor de muncă;
- Ridicarea calificării personalului angajat;

- Transferul de tehnologii;
- "Efectul de demonstrație", rezultat din aplicarea "celor mai bune practici";
- Dezvoltarea regională;
- Crearea locurilor de muncă. [3, p. 29]

Experiența pe plan mondial sugerează însă că impactul zonelor libere rezultat din crearea directă a locurilor de muncă este doar unul marginal. În cele mai multe dintre țări, zonele nu sunt o sursă majoră de locuri de muncă pentru economiile țărilor în care sunt amplasate.

Zonele Economice Libere prezintă și o contribuție esențială în ocuparea forței de muncă. În perioada ultimilor patru ani numărul locurilor de muncă la întreprinderile rezidente s-a majorat de peste două ori, nefiind luată în considerație zona liberă Ungheni-Business, care a început să activeze deplin abia în anul 2003 și unde sunt angajate 142 de persoane.

Contribuția Z.E.L.-lor din Moldova la sporirea investițiilor străine și locale este una destul de modestă până acum, în pofida intențiilor inițiale de a transforma aceste zone în principalele platforme de atragere a investițiilor străine și creștere economică. Vânzările de producție industrială reprezintă 80,6% din totalul vânzărilor zonelor libere.

În general, tabloul activității Zonelor Economice Libere în Republica Moldova se prezintă astfel. În sectorul produc-tiv sunt antrenate 66% din întreprinderile rezidente active. Ponderele întreprinderilor rezidente care oferă servicii de transport și construcții este de 22%. [4, p. 38]

Principalele câștiguri sub formă de venituri încasate de la Zonele Economice Libere sunt taxele zonale, plățile pen-tru arenda spațiilor din zonă, impozitele și taxele pentru comercializarea mărfurilor pe teritoriul vamal al țării.

Impactul pozitiv al Zonelor Economice Libere asupra mediului economic în practica națională a Republicii Moldo-va se reflectă în reformarea teritoriului zonei, a ramurilor ce se dezvoltă în ea și, apoi, a regiunii și a țării în întregime, în alinierea lor la nivelul mondial; prin aceasta, Zonele Economice Libere contribuie la internaționalizarea proceselor de producție în alte sfere, regiuni economice, includerea economiei naționale în sistemul relațiilor economice internațio-nale. [1, p. 78]

Organizarea Zonelor Economice Libere a fost privită, după cum am menționat deja, ca o modalitate de impulsio-nare a dezvoltării economiei, în contextul crizei profunde economice și sociale, în care se afla țara odată cu demararea procesului de reformare și tranziție către o economie de piață.

Pentru evidențierea rolului Zonelor Economice Libere ca legături de infrastructură a arteriilor comerciale și de trans-port, este necesar de a analiza particularitățile activității fiecărui tip de zonă.

Pe teritoriul zonelor libere din Republica Moldova nu se aplică regimul de contingentare și licențiere la importul și exportul mărfurilor (serviciilor). Exportul de bunuri, produse pe teritoriul Zonelor Economice Libere, este liber, dar pe piața Republicii Moldova ele se comercializează după plata taxelor vamale.

Un rol important în integrarea Republicii Moldova în sistemul Relațiilor Economice Internaționale îl joacă Zonele Economice Libere, care cooperează în cadrul sistemului global de logistică cu intermediarii internaționali.

Rolul crescând al Zonelor Economice Libere, ca centre de infrastructură și comerț național, este determinat de inter-naționalizarea afacerilor, necesitatea largirii piețelor de desfacere și un șir de alți factori. În calitate de artere ale rețelei comerciale și de transport se evidențiază, preponderent, Zonele Economice Libere comerciale, în cadrul cărora avem: zone de comerț liber, zone vamale libere, porturi libere (aeroporturi libere).

Operațiunile, efectuate pe teritoriul acestor zone, includ:

- introducerea mărfurilor de orice tip și mărime;
- depozitarea mărfurilor (de regulă, până la un an);
- prelucrarea mărfurilor pentru export sau reexport;
- „înnobilarea” calităților ergonomice ale mărfurilor (reambalare, sortare, etichetare etc.);
- organizarea expozițiilor;
- oferirea de servicii bancare și de asigurare;
- organizarea de licitații, vânzări etc. [3, p. 65]

Din analiza efectuată putem trage următoarele concluzii:

1. În Republica Moldova, crearea de Z.E.L. necesită o abordare mai sistematică, dacă urmărim experiența altor țări. Spre deosebire de țările dezvoltate, unde politica zonală constituie rezultatul politicii regionale a statului și a noilor state industrializate, unde aceasta, în primul rând, este elementul politicii industriale, atunci la noi în țară ar fi cazul de evidențiat Z.E.L.-urile ca niște structuri social-economice, care ies din cadrul de soluționare numai a problemelor.

2. Pentru Republica Moldova, trebuie de specificat că existența acestor zone trebuie să joace un rol important în dezvoltarea economiei țării noastre. Din acest punct de vedere, luând în considerație formarea potențialului inovațio-nal și modernizarea economiei țării prin intermediul Zonelor Economice Libere, concomitent cu activizarea funcționării celor existente, ar fi util de răspândit avantajele lor și asupra altor regiuni, pe măsura formării condițiilor favorabile. Se are în vedere amplasarea lor în apropierea de orașele mai mari, de regiuni cu resurse materiale, financiare și umane, suficiente, unde deja s-a constituit cât de cât o infrastructură de transport, socială și de producție.

3. La elaborarea planurilor de dezvoltare a Z.E.L.-urilor, ar fi oportună utilizarea următoarelor principii: crearea de Z.E.L.-uri preponderent în baza întreprinderilor industriale funcționabile, inclusiv a celor cu tehnologii moderne; re-construirea și extinderea celor deja create; formarea Zonelor Economice Libere mici și medii după teritorii, în scopuri de urbanizare; dezvoltarea industrială a raioanelor depresive; activizarea utilizării avantajelor relative ale tuturor regiunilor țării; crearea de condiții în regiunile relativ dezvoltate în baza tehnologiilor moderne.

Scopul final al acestor zone este îmbunătățirea prestării serviciilor, ecologiei și reducerea cheltuielilor de logistică și de tranzacționare (în special, a transportului și dirijarea stocurilor) din contul lipsei barierelor vamale, tarifar, fiscale ș. a., formarea fluxurilor raționale de marfă, crearea unui sistem integrat de amplasare a centrelor de logistică, crearea infrastructurii de transport și de telecomunicații etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Galaju I., Osmotescu A., Managementul politicilor comerciale internaționale: problemele și practica creării zonelor economice libere. În: Știința, businessul, societatea: evoluții și intercorelări în condițiile integrării în spațiul economic european: Conferința internațională din 12-14 februarie 2004. Chișinău: ASEM, 2004, v. II, p. 78-80.
2. Lupu V., Osmotescu A., Modelul organizațional-instituțional al zonelor economice libere aliniate la condițiile Republicii Moldova. În: „Economica”, Chișinău, 2010, nr.1, p. 114-121.
3. Toma, C., Zone libere, principii și practică. Ediția „Omniasisg”, Galați, 2009, p. 96.
4. Tornea, I., Problemele și perspectivele zonelor economice libere în Republica Moldova, IDIS “Viitorul”, Chișinău, 2011, p. 47.

FRAUDELE BANCARE: IMPLICAȚII LA NIVELUL SOCIETĂȚII

Ion POPOVICI,

student, Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

Fraud in the banking system is probably the biggest „loss” registered in this sector, the most dangerous effect being the credibility, besides money, some of which are lost. It develops feelings of disappointment and cynicism about the fairness of the system. But society can not function without rules, shared common values and trust. The banking and financial system can not be bypassed or replaced easily. There is no alternative solution. People need to adapt to and live with it. It would be good for people to learn to be more careful and demanding.

Fraudele bancare sunt în continuă dezvoltare și extindere, hoții apelând la diferite metode de fraudare a cardurilor și a conturilor clienților. Cu siguranță, tehnologia este cea mai importantă armă în lupta împotriva fraudelor bancare. Revoluția tehnologiei informației a condus la schimbări fundamentale în societate și este foarte probabil ca aceste schimbări profunde să se producă în continuare. Unul dintre efectele progresului tehnologic este impactul asupra evoluției telecomunicațiilor. Comunicarea clasică, prin intermediul telefoniei, a fost depășită de noile metode de transmitere la distanță nu numai a vocii, ci și a datelor, muzicii, fotografiilor ori filmelor. Aceste schimburi de informații nu mai apar numai între oameni, dar și între oameni și sisteme informatice ori numai între acestea din urmă.

Folosirea poștei electronice sau accesul la paginile web prin intermediul internetului constituie exemple ale acestei evoluții, modificând profund societatea noastră. Ușurința accesului la informații în sistemele informatice, combinată cu posibilitățile, practic, nelimitate de schimb sau diseminare a acestora, indiferent de granițele geografice sau naționale, a condus la o creștere explozivă a cantității de informație disponibilă și a cunoștințelor care pot fi extrase din aceasta.

Această evoluție a dat naștere la schimbări economice și sociale fără precedent, dar, în același timp, folosește și scopuri mai puțin legitime: apariția unor noi infracțiuni ori săvârșirea infracțiunilor tradiționale prin intermediul noilor tehnologii.

În 2010, 37 de hackeri au fost învinuiți de Procuratura Federală a Districtului de Sud din New York de fraude bancare, piraterie informatică, spălare de bani și folosirea de pașapoarte false. Șapte dintre ei sunt cetățeni ai Republicii Moldova. Majoritatea acuzațiilor au între 20 și 23 de ani. Toți au petrecut vara în Statele Unite ale Americii. În acest timp, ei au fost înrolați în organizații care se ocupau de spălarea banilor.

Hackerii, originari din Europa de Est, spargeau computerele întreprinderilor mici, mijlocii și autorităților municipale din S.U.A. Cu ajutorul calului troian cunoscut ca Zeus trimis prin poșta electronică ei furau parole, date bancare confidențiale și alte informații financiare private ale victimei. Cu ajutorul acestei informații, infractorii asigurau controlul asupra conturilor bancare ale victimelor și transferau bani de la ei pe alte conturi deschise în acest scop folosind pașapoarte false. Acest grup de oameni a reușit să fure bani chiar și din conturile unor instituții publice, autorități locale și chiar spitale.

Ancheta a început când detectivii au ajuns la una dintre băncile din Bronx pentru a investiga o tranzacție suspectă, în cursul căreia au fost transferate 44 de mii de dolari. Potrivit declarațiilor lor, în scurt timp, ei au descoperit că „aceasta a fost doar vârful aisbergului”.

Ei au deschis mai multe conturi bancare pe numele proprii și false. Unii chiar au reușit să înregistreze și întreprinderi comerciale în acest scop. Cu ajutorul acestor conturi au reușit să retragă sume de bani de la circa 8000 până la 15000 de dolari.

Site-ul oficial al F.B.I. a afișat informația detaliată cu acuzațiile aduse fiecărui inculpat și sancțiunile maxime pe care aceștia riscă în cazul în care vor fi condamnați de judecată.

De exemplu, Dorin Codreanu (21 ani) avea sarcina să recruteze și să creeze o rețea de persoane care i-ar ajuta la spălarea banilor. El a reușit să recruteze două persoane promițându-le zece procente din sumă retrasă din cont. Tot el asigura persoanele în cauză cu pașapoarte false. Codreanu a deschis, cel puțin, două conturi bancare și a înregistrat denumirea comercială "Key Marius Import LLC. Potrivit Biroului Federal de Investigații, el risca să fie condamnat la 30 ani de detenție, o amendă de \$ 1 000 000 și restituirea banilor furați.

Ceilalți acuzați riscă să primească de la 15 la 30 de ani de închisoare și 250.000 de dolari penalitate, dar și restituirea banilor sustrași de pe conturile victimelor.

Procurorii au estimat valoarea pierderilor la aproximativ 3 milioane de dolari. Totuși, datorită faptului că și-au recunoscut vina, autoritățile au fost destul de indulgente cu infractorii, care au primit până la 20 luni de închisoare, în afară de timpul cât s-au aflat sub anchetă.

Un alt caz, este cel al Jessicai Harper, care a fost învinuită că a furat una dintre cele mai importante bănci din Marea Britanie. Femeia, în vârstă de 50 de ani, se afla la conducerea Departamentului de securitate financiară a Lloyd Banking Group. Această bancă este deținută în proporție de 40 % de contribuabili.

Ea a fraudat banca unde lucra din 2008 până în 2011, falsificând facturi invoice și solicitând transferuri din numele clienților. Suma totală a prejudiciilor cauzate de ea a fost estimată la 2,5 mln. de lire sterline. Crima ei a fost descoperită în urma unui control financiar al băncii.

În declarațiile pe care le-a făcut, Jessica Harper spune că ea a meritat acești bani pentru că funcția ce o deținea îi solicita să petreacă foarte mult timp la lucru, iar dacă ar fi lucrat la altă bancă, ar fi avut un salariu de 4 ori mai mare. Salariul femeii constituia 70 000 lire sterline.

Ea a investit acești bani în imobilul care îl deținea. Pentru a achita datoria față de bancă ea a fost nevoită să-și vândă casa și celelalte imobile cu care a achitat doar o jumătate din datorie. Astfel, banca a suportat pierderi de aproape un milion de lire sterline.

Jessica Harper s-a aflat sub anchetă timp de trei ani. Femeia a fost condamnată la 5 ani de închisoare. Însă, deoarece a fost de acord să achite datoria, autoritățile au hotărât că restul termenului Jessica se va afla în probațiune.

Un caz cu răsunet îl reprezintă căderea băncii Baring și Nick Leeson. Nick Leeson a reușit prin tranzacțiile cu instrumente derivate să doboare Baring Investment bank și să determine reformarea piețelor financiare.

Pe data de 23 februarie, s-a constatat absența lui Nicholas William Leeson, Director general al Barings Futures Singapore, fapt ce i-a alarmat pe oficialii băncii Barings din Londra. Deja în ziare se răspândise zvonul că Leeson părăsise orașul datorită pierderilor mari din tranzacțiile pe care le făcuse. De fapt, reușise să distrugă o bancă veche de 233 ani, care număra printre clienții săi pe Regina Angliei. Acest fiasco a șocat piețele financiare. Fondurile de investiții au anunțat noi măsuri de control și supervizare mai severă a agenților lor. Și instituțiile de reglementare și-au întărit măsurile de apărare. SIMEX, acolo unde tranzacționase Leeson, a constituit o Divizie de Reglementare și risc management și a implementat un sistem de informare cu alte burse. Banca ING a acceptat să-și asume aproape în totalitate datoria lui Barings și a achiziționat-o pentru generoasa sumă de 21 lire sterline. Într-un raport dat publicității, Banca Angliei a pus toată vina în sarcina lui Leeson, care fusese arestat în Germania. Un tribunal din Singapore l-a condamnat la șase ani și jumătate de detenție.

Într-un raport din octombrie, autoritățile din Singapore acuză o încercare de mușamalizare. Autoritățile din Singapore ar fi putut acuza fostele cadre de conducere de la Barings, chiar dacă acestea nu puteau fi judecate datorită regulilor britanice. Banca Angliei a fost acuzată de mușamalizare pentru a proteja oficialii guvernamentali și patricienii de la Barings, toți membrii de seamă ai lumii financiare englezești.

Leeson s-a încadrat în această lume, datorită abilităților și cunoștințelor sale în tranzacționarea de derivate, astfel încât în 1992 la Singapore în scurt timp a început să facă milioane pentru Barings, bazându-se pe evoluția viitoare a indicelui Nikkei. Sau, cel puțin, așa a declarat superiorilor săi, care au fost, de fapt, foarte fericiți să-l și creadă, în timp ce, de fapt, Leeson pierdea bani. A ascuns pierderile într-un cont 88888, un registru special pe care, de asemenea, îl controla. Leeson a menținut această situație timp de doi ani, alocând mai mult de \$ 1 milion anual în salarii și bonusuri. În 1993, a primit un bonus excepțional de \$ 195 000 pentru performanța sa deosebită și era pe cale să fie recompensat cu încă \$ 689 000 pentru anul 1994. Totuși, în decembrie 1994, minusul din 88888 ajunsese la \$ 512 milioane. Leeson a pariat pe creșterea indicelui Nikkei la începutul lui 1995, lucru care nu s-a întâmplat, economia Japoniei continuându-și cursul lent descendent. După un cutremur, care a devastat Kobe și orașele apropiate în ianuarie 2005, indicele Nikkei a scăzut cu 8%. Din nou Leeson a mizat pe o revigorare a acestuia, lucru care nu a avut loc. Timp de trei luni a cumpărat mai mult de 20 000 contracte futures în valoare de \$ 180 000 fiecare, sperând să producă mișcări în piață. Cam trei sferturi din pierderea totală de \$ 1,3 miliarde înregistrată de Barings provine din aceste tranzacții.

Pe lângă Leeson, care și-a recunoscut vinovăția de falsificare a documentelor și de a induce în eroare SIMEX, vina mai este împărțită și de alții, în primul rând oficialii de la Barings. În 1993, un document intern avertiza sediul central din Londra asupra situației periculoase create, permițându-i lui Leeson atât să facă aceste tranzacții, cât și să le autorizeze, dar nicio măsură nu a fost luată. În ianuarie, SIMEX a avertizat banca asupra tranzacțiilor făcute de Leeson și

totuși Barings nu a făcut decât să-i mai trimită \$ 1 miliard pentru a continua tranzacțiile. Raportul singaporez privește cu neîncredere declarațiile șefilor lui Leeson, care au pretins că nu au știut nimic de cont.

Efectul acestei afaceri a fost că lumea și-a dat seama de riscul implicat de afacerile cu derivate, risc care putea să devină ușor de necontrolat și, bineînțeles, să ia măsuri pentru a-l reduce.

După descoperirea acestui scandal, băncile și-au revizuit procedurile interne, și activitățile de dealing din întreaga lume supuse unui control mai drastic și, de asemenea, instituțiile guvernamentale au lucrat pentru a clarifica regulile aplicabile instituțiilor financiare cu filiale externe.

Cazul Frank Abagnale, unul dintre cei mai vestiți escroci din istorie, a devenit unul de referință. Timp de cinci ani, în anii '60, a încasat cecuri în valoare de mai mult de 2,5 milioane de dolari în 26 de țări ale lumii.

El nu era talentat doar la escrocherii financiare, ci și la actorie, reușind să joace roluri dintre cele mai diverse, în viața reală. Fără nicio pregătire de specialitate, Frank s-a angajat ca pediatru la un spital din statul Georgia, unde a lucrat timp de 11 luni fără ca cineva să-și dea seama că nu era medic. Apoi, recurgând la o diplomă falsă de absolvent al Universității Harvard, a primit un post chiar la oficiul procurorului general al statului Louisiana. De asemenea, a pretins a fi un pilot al companiei Pan America, pentru a putea călători gratis.

De-a lungul vieții, el a încercat numeroase modalități de a minți băncile. La început, își scria singur cecuri bancare și extrăgea bani din contul său de credit. Însă, știind că în curând banca va cere restituirea sumelor și poliția va fi pe urmele lui, a hotărât să fugă.

Mai târziu, și-a deschis conturi în diferite bănci pe nume false, unde depozita cecuri falsificate aproape perfect și apoi extrăgea acei bani.

Un alt truc folosit de el era să imprime numărul contului său pe formularele fișelor de depozit și să le amestece cu cele necompletate care se aflau în bănci. Astfel, clienții neatenți își plasau banii în contul lui Abagnale.

Prins într-un final, Abagnale a făcut patru ani de pușcărie. Însă guvernul american și-a dat seama că un om cu asemenea talente trebuie folosit pentru prinderea altor infractori. Așa că acum este consilier în probleme de fraudă financiară. El și-a deschis o întreprindere de consultanță financiară și este multimilionar.

În concluzie, fraudele din sistemul bancar sunt, probabil, cea mai mare „pierdere” pe care o suportă acest sector, cel mai periculos efect fiind la nivelul credibilității dincolo de bani despre care se vorbește, din care o parte sunt pierduți. Se dezvoltă sentimente de dezamăgire și cinism legate de corectitudinea sistemului. Însă societatea nu poate funcționa dacă nu există norme, valori comune împărtășite, dacă nu mai există încredere. Sistemul bancar, sistemul financiar nu poate să fie ocolit sau înlocuit cu ușurință. Nu există o soluție alternativă. Oamenii trebuie să se adapteze și să trăiască cu el. Ar fi bine ca oamenii să învețe să fie mult mai atenți și mai exigenți. Există o falsă iluzie, care s-a creat în timp, că trebuie să existe cineva din exterior tot timpul, statul sau alte autorități, care să aibă grijă. Responsabilitatea individuală trebuie să fie pe primul plan.

BIBLIOGRAFIE

1. Badea L., Socol A., Drăgoi V., Drigă I., *Managementul riscului bancar*, București, 2010.
2. Socol A., *Tehnica bancară*, Cluj Napoca, 2006.
3. Cocriș V., Chirleşan D., *Managementul bancar și analiza de risc în activitatea de creditare*: Teorie și cazuri practice, Iași, 2009.
4. Trenca I., *Tehnica bancară. Principii, reglementări, experiență*, Cluj-Napoca, 2004.

METODE DE STUDIERE ȘI PROGNOZARE A CONJUNCTURII PIEȚELOR EXTERNE

Angela POPA,
doctorandă

Ion GALAJU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The analysis of various meta-factors interaction, that designates specific conditions of social, political, economical and commercial foreign situation, based on which is setting up a system or a network of sale relationships, becomes indispensable in evaluation and forecasting of foreign markets conjuncture. In other words, the research of foreign markets conjuncture allowstoelucidate the created circumstances, that determine the changing market stateswithin the general economic framework andover time, and answers the question whether this market has more or less favorable premises.

Scopul studierii conjuncturii piețelor externe rezidă în necesitatea integrării benefice a unei sau altei economii naționale, precum și a entităților economice naționale în cadrul relațiilor inrenaționale de piață, bazată pe cunoașterea coerentă a concursului de împrejurări care exprimă efectele ciclice de tendință, generate în corelația dintre cererea și oferta extranațională. Prin urmare, analiza acțiunii sau interacțiunii diversilor metafactori, care desemnează condițiile concrete ale stării sociopolitice și comercial-economice externe, pe fundalul cărora se instaurează un sistem sau o rețea de relații de vânzare-cumpărare, devine indispensabilă întru evaluarea și prognozarea conjuncturii piețelor externe. Cu alte cuvinte, cercetarea conjuncturii piețelor externe permite a elucida circumstanțele cauzale create, care determină stările schimbătoare ale pieței în cadrul economic general și în timp, și răspunde la întrebarea dacă această piață are premise mai mult sau mai puțin favorabile.

Cele mai importante aspecte ale metodologiei de investigare și pronosticare a conjuncturii piețelor externe sunt de a stabili intensitatea și natura acțiunii metafactorilor, a identifica faza actuală a ciclului economic de piață, termenele de tranziție a ciclului către faza următoare, precum și dinamica în viitor.

Astfel, studiul conjuncturii pieței externe ar trebui să înceapă cu analiza indicatorilor pentru a cuantifica schimbările ce au loc pe acea piață și pentru a identifica tendințele de evoluție a conjuncturii instaurate. Principalul obiectiv al studierii conjuncturii pieței externe constă în a determina natura și gradul de echilibru, în special, echilibrul dintre cerere și ofertă. Esența mecanismului de piață se manifestă prin echilibrarea cererii și ofertei. Totuși, având un caracter stocastic, acest proces cade sub incidența constantă a multor factori divergenți, ceea ce determină existența fluctuațiilor periodice și a abaterilor de la tendința generală a pieței. Analiza posibilelor disproporții ale cererii și ofertei permite a avertiza despre schimbările conjuncturii de piață. Estimările privind conjunctura pieței poartă un caracter informativ și de avertizare atât pentru antreprenori cât și pentru autoritățile guvernamentale. Mai mult, studierea conjuncturii piețelor externe constituie o necesitate pentru evaluarea căilor și posibilităților de export și import, a condițiilor generale și specifice la care trebuie să se alinieze operațiile respective.

Analiza conjuncturii pieței externe presupune studiul a două blocuri interconectate de date, care vizează conjunctura economică generală și conjunctura de piață a unui anume produs. În acest sens, organizarea procedurii de studiere a conjuncturii piețelor externe, în special realizarea analizei și previziunilor conjuncturii piețelor externe constă în următoarele etape csecutive:

- definirea obiectului de studiu;
- acumularea datelor primare și a altor surse informative;
- realizarea analizei factorilor conjuncturali în diversele sectoare statale, dar în mod special cel comercial și industrial (evidențierea tendințelor indicatorilor și cauzele ce le determină, analiza elementelor pieței);
- evidențierea factorilor ce au generat în mod pregnant discordanța dintre cerere și ofertă
- elaborarea prognozelor de dezvoltare a conjuncturii pieței externe pentru timpul apropiat.

Sarcinile prestabilite în studierea conjuncturii pieței externe:

1. Într-o perioadă de timp determinată, se selectează din sursele de date deținute, cele mai recente și aferente informații despre întreaga piață, și anume - se identifică concurența, se explorează gama de produse, se analizează politicile de stabilire a prețurilor și alți indicatori.

2. Se sistematizează indicatorii selectați.

3. Se determină puterea și amploarea impactului metafactorilor conjuncturali relevanți, corelația și interdependența lor, precum și direcția de acțiune.

4. Se identifică intensitatea interacțiunii acestor factori pentru timpul apropiat în vederea elaborării pronosticurilor.

Și așa cum cercetarea conjuncturii pieței externe se finalizează prin elaborarea de prognoze, îmbinarea acestora cu politicile de marketing internațional reprezintă un instrument esențial de manipulare a deciziilor strategice vizând sporirea activităților comerciale externe.

În literatura de specialitate, procedeul de studiere a conjuncturii pieței este relevat cu ajutorul unor metode și tehnici specifice analizei propriu-zise a pieței. La rândul său, metodologia cercetării conjuncturii pieței externe nu diferă esențial de cea a conjuncturii piețelor tradiționale. Particularitățile studierii conjuncturii pieței externe rezidă însă în obiectul acesteia și aria externalizată de cuprindere. Dintre care cele mai cunoscute și utilizate frecvent procedee sunt corelarea indicatorilor, metoda balanțelor, testele conjuncturale și modelarea fenomenelor conjuncturale: [3, p. 189-193]

a) Metoda corelării indicatorilor se referă la posibilele disproporții între fenomenele economice pe care aceștia le exprimă. Această abordare metodologică, prin investigarea modificărilor indicilor conjuncturali în raport cu perioada de evoluție a fenomenelor economice, permite efectuarea estimărilor referitoare la situația trecută, prezentă și viitoare a conjuncturii piețelor externe. Astfel, indicatorii întârziati și concomitenți pot facilita perceperea stărilor trecute și prezente ale conjuncturii pieței externe, în timp ce indicatorii avansați deduc direcția și tendința de evoluție a pieței date.

Cu toate acestea, metoda trebuie utilizată cu circumspecție, deoarece tendințele semnalate de indicatori au o anumită probabilitate. Acest lucru determină necesitatea aplicării în studiul de analiză a unui număr sporit de indicatori, iar examinarea lor - să se asocieze premiselor istorice și economice respective.

Tendința medie a conjuncturii pieței externe este exprimată prin **indicele de difuziune**: [1, p. 240-246]

$$I_{dt} = \frac{aA + bB + cC}{n} \cdot 100,$$

unde:

a - reprezintă numărul indicatorilor în creștere;

b - numărul indicatorilor stagnanți;

c - numărul indicatorilor în scădere.

A, B, C reprezintă valoarea corespunzătoare fiecărui grup de indicatori;

n - numărul total al indicatorilor ($a + b + c$);

t - perioada pentru care se face calculul.

În analizele conjuncturale s-a dovedit util și **indicele Dow-Jones**, denumit și indice bursier, care analizează tendința prețului mediu al tranzacțiilor pentru un eșantion de acțiuni aparținând societăților comerciale din industrie, transporturi și prestări de servicii. Metoda are anumite limite și trebuie folosită cu prudență.

b) Metoda balanțelor poate fi aplicată pe larg în cercetarea conjuncturii pieței externe, mai ales la o serie de produse de bază (cereale, zahăr, cafea, bumbac, minereuri, metale, țesături, încălțăminte etc.) la care se înregistrează o anumită stabilitate a consumului, iar sursele de aprovizionare și capacitatea lor sunt relativ cunoscute și, în bună măsură, constante. Metoda presupune întocmirea „balanței” produsului, instrument prin care se evidențiază raportul dintre ofertă și cerere într-o anumită perioadă de timp. În scopul elaborării unei astfel de balanțe sunt relevante datele statistice cu privire la stocuri, producție, import-export, consum, elementele constitutive ale acesteia. Aplicarea acestei metode permite stabilirea excedentului sau a deficitului de resurse în raport cu nevoile, precum și a raportului dintre cererea și oferta din cadrul pieței externe.

c) Testul conjunctural [2, p. 105-125] se constituie prin completarea de către un grup de specialiști cu experiență a unei anchete, care însumează opinii privind tendințele conjuncturii pieței externe, pentru o perioadă de analiză și în concordanță cu fenomenele studiate. Prelucrarea informațiilor se poate face prin mai multe procedee, precum:

— **soldul conjunctural** care exprimă tendința unui fenomen oarecare, calculat ca o medie aritmetică ponderată a răspunsurilor specialiștilor, măsurate la o scală;

— **analiza răspunsului global** care constă în reprezentarea grafică a procentajului celor trei răspunsuri posibile privind evoluția fenomenului: creștere, stagnare și scădere.

d) Modelarea fenomenelor conjuncturale urmărește particularitățile fenomenelor conjuncturale prin luarea în considerare a diverselor categorii de factori cauzali. Drept exemplu servește *metoda liniară*: [1, p. 240-246]

$$Y_t = \sum a_i X_i + \sum b_i Z_i + \sum c_i S_i + \varepsilon,$$

unde:

Y_t reprezintă mărimea fenomenului conjunctural într-o perioadă viitoare t ;

X_i, Z_i, S_i - mărimea factorilor de influență (respectiv, variabilele: conjuncturale, de tendință, structurale);

a, b, c - parametrii funcției;

ε - efectul factorilor nespecificați.

Pe lângă indicatorii obișnuiți, la studierea conjuncturii pieței externe pot fi folosite următoarele izvoare de informație: darea de seamă statistică, materialele normative și metodice de studiere a cererii, monografiile, dările de seamă ale întreprinderilor comerciale cu amănuntul și en gros, birourilor și direcțiilor regionale, rezultatele anchetării, datele din serviciile de marketing ș. a.

Indiferent de metodele folosite, cercetarea și evaluarea conjuncturii pieței externe se materializează într-un studiu în care sunt prezentate în mod ordonat, logic și argumentat, trăsăturile și tendințele rezultate din investigarea fenomenelor economice.

Un astfel de studiu oferă imaginea conjuncturii la scară macroeconomică externă, a unui produs sau ansamblu de produse. În cazuri particulare, pot fi analizate din punctul de vedere al problematicii conjuncturii pieței externe și alte aspecte ori fenomene ale economiei și ale pieței, cum sunt: mutațiile structurale ale economiei țării, tendințele progresului tehnic și implicațiile sale asupra economiei etc.

De remarcat, că preocupările pentru evaluarea și previzionarea conjuncturii pieței externe au crescut în intensitate în condițiile economiei de piață. Ele marchează o treaptă superioară în procesul reconsiderării fenomenelor conjuncturale în practica comerțului exterior.

BIBLIOGRAFIE

1. Florescu C., Balaure V., Boboc St., Cătoi I., Olteanu V., Pop N. Al., „Marketing”, Ed. Marketer, București, 1992, p. 240-246.
2. Munteanu V., Medrihan G., Bucur Sabo M., Petrescu G., „Marketing pentru toți”, Ed. Meridianul 28, Chișinău, 1996, p. 115-125.
3. Epure M., „Metode și tehnici moderne în cercetările de marketing”, Editura Fundației România de Măine, București, 2007, p.189-193.
4. Савин К. Н., Нижегородов Е. В., „Экономические процессы в мировом хозяйстве: введение в экономический анализ”, Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», Тамбов, 2011, 300 pag.

MECANISMUL DE ELABORARE A DOCUMENTELOR DE POLITICI PUBLICE ÎN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE AL REPUBLICII MOLDOVA

Denis ȘPAC,
master în științe economice

Veronica BUTNARU,
master, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică de pe
lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public policy is the principled guide to action taken by the administrative executive branches of the state with regard to a class of issues in a manner consistent with law and institutional customs. Further substrates include both judicial interpretations and regulations which are generally authorized by legislation. Shaping public policy is a complex and multifaceted process that involves the interplay of numerous individuals and interest groups competing and collaborating to influence policymakers to act in a particular way. These individuals and groups use a variety of tactics and tools to advance their aims, including advocating their positions publicly, attempting to educate supporters and opponents, and mobilizing allies on a particular issue. Oftentimes, the need for public policy develops over time. In the past, there might've been no way to prevent the problem from occurring, but with current technologies a solution may appear. Public Policy is easier to establish when it effects smaller groups of people.

Key words: public policy, process, and interest groups, the problem, groups of people.

Schimbările sociale, politice, economice și culturale, care s-au produs la începutul anilor '90 ai secolului trecut în Republica Moldova, au influențat profund activitatea organelor abilitate cu apărarea ordinii publice și a ordinii de drept.

După declararea la 23 iunie 1990 a suveranității Republicii Moldova, a fost stabilit un nou statut juridic și noi atribuții ale organelor abilitate cu aplicarea legii și a demarat procesul de constituire a unui sistem propriu, național, de organe pentru afacerile interne.

Hotărârea Guvernului nr. 321 „Cu privire la reforma organelor Ministerului Afacerilor Interne al R.S.S. Moldova”, adoptată la 13 septembrie 1990, a dat start unui amplu proces de restructurare și modernizare, de fapt, de constituire a organelor afacerilor interne, conturare ale structurii organizatorice a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova și statelor de personal. [3]

Pentru exercitarea atribuțiilor ce țin de asigurarea organizațională a conducerii Ministerului, este format Aparatul central, având în competență elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, inclusiv a proiectelor de documente de politici publice, de conlucrare cu alte autorități publice și de reglementare normativ-juridică, precum și de gestionare a sferei de competență a acestora.

Sarcina acestui articol constă în identificarea rolului ministerului (și al anumitor organisme administrative) în cadrul sistemului managementului politicilor publice și funcțiile pe care acestea trebuie să le îndeplinească la fiecare pas al procesului politicilor publice.

Ministerul joacă un rol central în acest sistem, întrucât reprezintă organul primar ce dezvoltă și implementează politicile și reglementările în domeniul de specialitate. Funcțiile ministerului derivă din responsabilitățile sectoriale și sunt numite de multe ori „funcții de resort”. [3]

Mai mult, Ministerul deține și „funcții orizontale” în cadrul sistemului de politici, confruntându-se, astfel, direct cu alte ministere, și nu cu lumea exterioară. De exemplu, Ministerul Afacerilor Interne, pe lângă responsabilitățile de resort (ordinea de drept), are responsabilitatea orizontală de a pregăti și de a administra bugetul său. Se confruntă, pe această cale, cu toate ministerele în timpul pregătirii bugetului și are, totodată, rolul de a examina toate propunerile ministerelor care au implicații bugetare, cum ar fi, Ministerul Finanțelor și Ministerul Economiei. Aceste ministere îndeplinesc un rol dublu în cadrul sistemului de politici, atât ca ministere cu portofoliu în ceea ce privește aria lor de competență, cât și ca ministere orizontale, cu un rol special în cadrul sistemului în sine.

Activitatea subdiviziunilor aparatului central al M.A.I. este preponderent orientată spre elaborarea unei viziuni strategice de activitate a Ministerului, planificarea pe viitor a organizării și utilizării eficiente a resurselor umane, informaționale, fizice și financiare.

Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 113 din 12 februarie 2009, urmare a completărilor și modificărilor operate în Hotărârea Guvernului nr. 844 din 30 iulie 1998, „Cu privire la structura organizatorică, limita efectivului și Regula-

Ministerului Afacerilor Interne”, a fost creată o nouă subdiviziune, *Direcția generală analiză, monitorizare și evaluare a politicilor a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*, înzestrată cu următoarele competențe: implementarea la nivel de sector a politicilor naționale; elaborarea politicilor sectoriale; coordonarea activităților de elaborare a politicilor; planificarea strategică a activității Ministerului; evaluarea impactului politicilor elaborate; asigurarea interacțiunii procesului de elaborare a politicilor cu procesul bugetar. [5]

Planificarea documentelor de politici care urmează a fi elaborate se efectuează în cadrul Direcției, la etapa planificării activității pentru anul următor.

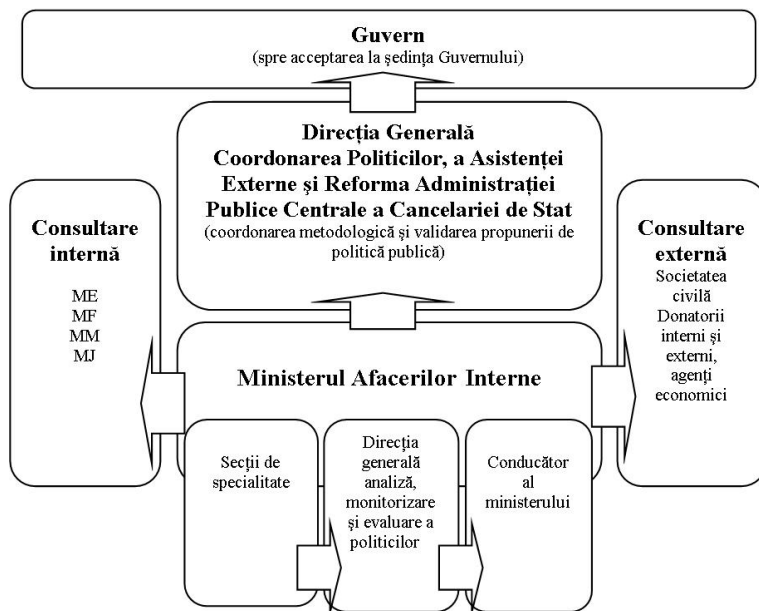


Figura 1. Consultarea în cadrul Ministerului și procedura de propunere de politică publică.

Sursa. Elaborată de autori în baza sintezei ghidurilor metodologice.

Concepțiile, strategiile, programele și planurile de acțiuni se elaborează în conformitate cu prevederile Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, Hotărârile Guvernului „pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, aprobare, monitorizare și evaluare a politicilor publice” sau, după caz, altor acte legislative și normative.

În funcție de complexitatea documentelor de politici publice care urmează a fi elaborate, D.G.A.M.E.P., în coordonare cu Cancelaria de Stat, decid pentru care dintre ele vor fi formulate propuneri de politici publice și care vor fi încorporate direct în strategii sau programe. [5]

Procesul de elaborare a propunerii de politici publice cuprinde următoarele etape: notificarea Cancelariei de Stat și părților interesate; evaluarea ex-ante a impactului politicii publice; avizarea propunerii de politici publice; definitivarea propunerii de politici publice; aprobarea propunerii de politici publice; elaborarea proiectului de act normativ sau legislativ pentru aprobarea politicii publice.

Procedurile se aplică politicilor publice care se aprobă prin acte legislative sau normative, cu excepția actelor normative cu caracter individual, actelor normative prin care se aprobă norme metodologice, actelor prin care se supun aprobării sau ratificării acte cu caracter internațional, actelor cu caracter tehnic, actelor de urgență, actelor de aprobare a bugetelor.

Analizând situația actuală în domeniul elaborării propunerilor de politici publice, menționăm faptul că Ministerul Afacerilor Interne este recunoscut ca unul dintre liderii elaborării. Conform datelor Cancelariei de Stat, M.A.I. a elaborat și a prezentat spre aprobare în Guvern 193 de proiecte de propuneri de politici publice pentru perioada de 2010 - iunie, 2013. [5]

Inițierea elaborării documentului de politici publice este precedată de notificarea cu privire la intenția de elaborare a proiectului documentului de politici publice. În acest sens, D.G.A.M.E.P., drept autor, completează formularul pentru anunțarea inițierii proiectului documentului de politici publice, care, după semnare de către șeful direcției și contrasemnare de către Ministrul A.I., se transmite Cancelariei de Stat, factorilor interesați și se publică pe pagina web a autorității.

Notificarea este obligatorie numai pentru documentele de politici publice care nu au fost planificate la etapa programării activității organului central de specialitate al autorității publice pentru anul următor.

Analiza ex-ante a impactului politicii publice presupune colectarea informațiilor și analiza modalităților alterna-

tive de soluționare, definirea soluțiilor posibile și evaluarea, cu ajutorul unor metode de studiu cantitativ și calitativ (analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficiență, analiza multicriterială, analiza sensibilității, analiza constrângerilor etc.), a impactului fiscal, administrativ, economic, social asupra sărăciei și mediului înconjurător care ar putea fi exercitat asupra societății ca urmare a implementării politicii publice.

Analiza ex-ante este constituită din 5 etape interconexe: identificarea problemei, stabilirea obiectivului, identificarea opțiunilor pentru soluționarea problemei, analiza opțiunilor, compararea și selectarea opțiunii recomandate.

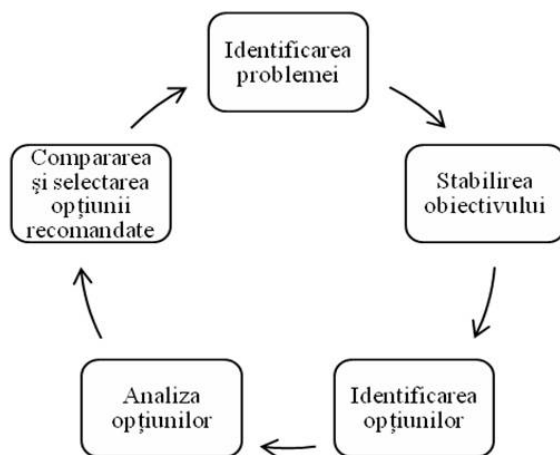


Figura 2. Etapele analizei ex-ante.

Sursa. Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, Guvernul Republicii Moldova, 2010.

Analiza ex-ante a opțiunilor de politici publice se realizează cu consultarea părților interesate (organizații neguvernamentale, parteneri sociali, reprezentanți ai sectorului privat etc.), afectate sau interesate de modul în care este rezolvată problema respectivă. [7]

Rezultatele studiilor și analizelor pentru fiecare variantă, cu indicarea opțiunii recomandate, precum și informația despre activitățile de consultare a părților interesate se prezintă în formă succintă în propunerea de politici publice. În situația în care propunerea de politici publice nu este dezvoltată în strategie sau program, aceasta trebuie să includă și un plan de acțiuni cu ajutorul căruia se va implementa varianta de politici publice selectată.

Proiectul propunerii de politici publice, semnat de către ministrul afacerilor interne al Republicii Moldova, se transmite spre avizare autorităților și instituțiilor administrației publice centrale interesate spre avizare.

Termenul de examinare pentru propunerile de politici publice de către autoritățile și instituțiile de resort este de 10 zile lucrătoare de la primirea și înregistrarea propunerii de către autoritatea sau instituția care avizează.

Direcția generală analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice a Ministerului Afacerilor Interne îl definește conform avizelor.

Proiectul propunerii de politici publice definitiv, însoțit de avizele emise de autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și tabelul de disensiuni, se înaintează, pe suport hârtie și în format electronic, Cancelariei de Stat spre examinare. [7]

Cancelaria de Stat, în termen de 5 zile lucrătoare, emite avizul semnat de conducătorul Cancelariei de Stat, asupra respectării de către D.G.A.M.E.P. a procedurilor prevăzute.

În cazul avizului favorabil, Cancelaria de Stat transmite propunerea de politici publice pentru examinare Comitetului interministerial pentru planificarea strategică și informează M.A.I.-ul referitor la data ședinței în care va fi examinată propunerea de politici publice.

Comitetul interministerial pentru planificare strategică aprobă propunerea de politici publice, prin emiterea unui proces-verbal, și selectează una dintre opțiunile de politici publice propuse. În cazul în care Comitetul aprobă o altă opțiune decât cea recomandată, Ministerul Afacerilor Interne va fi nevoit să implementeze opțiunea selectată de Comitet.

În cazul în care opțiunea de politici publice selectată se referă la elaborarea unui proiect de act normativ sau legislativ, Ministerul Afacerilor Interne poate iniția procedura de elaborare numai după aprobarea propunerii de politici publice de către Comitetul interministerial pentru planificare strategică.

Nota de argumentare care însoțește proiectul de act normativ sau legislativ va include suplimentar descrierea succintă a analizei ex-ante de impact a politicii publice, o informație succintă despre procesul de consultare a autorităților publice centrale și altor părți interesate și o altă informație utilă. [7]

Monitorizarea și evaluarea politicilor publice se face în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice și indicatorii determinați în procesul de planificare și elaborare a propunerii de politici publice.

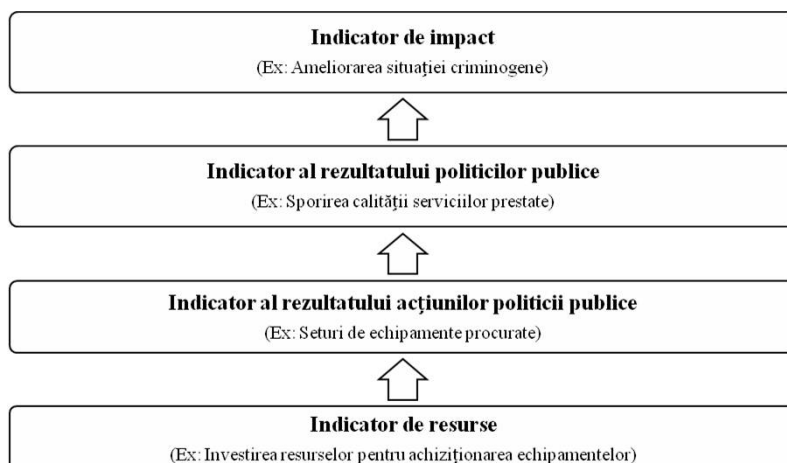


Figura 3. Relația dintre indicatorii de monitorizare.
Sursa. Exemplul elaborat de autor.

Monitorizarea va evidenția următoarele aspecte: impactul instituțional asupra cadrului normativ care a survenit în urma implementării politicii publice; impactul asupra grupurilor-țintă vizate, atât pe parcursul implementării, cât și la finalizarea acesteia; costurile implementării; respectarea conținutului activităților din cadrul planului de acțiuni; întârzierile în realizarea activităților și motivul producerii lor. [7]

Criteriile de evaluare a unei politici publice vizează: măsura în care rezultatele implementării politicilor publice corespund cu cele stabilite în etapa de formulare a politicilor publice; raportul dintre costurile obținerii rezultatelor și cele preconizate în etapa de formulare a politicilor publice și precizate în strategia de implementare; respectarea conținutului activităților și a termenelor stabilite în planul de acțiuni. [7]

Activitatea de evaluare se realizează periodic, în termenele precizate în documentele de politici publice și se finalizează prin elaborarea unui raport final.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002, art. nr. 210.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 778 din 27.11.2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, www.mai.gov.md
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 321 „Cu privire la reforma organelor Ministerului Afacerilor Interne al R.S.S. Moldova”, adoptată la 13 septembrie 1990.
4. Collins p., Managementul politicilor publice, Polirom, Iași, 2008.
5. www.mai.gov.md – site-ul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.
6. www.gov.md – site-ul Guvernului Republicii Moldova.
7. Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice: Selecții de Propuneri de Politici Publice, vol. I - IV, Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 2010.

ȚĂRILE PARTENERIATULUI ESTIC ÎN TIMP DE ZECE ANI

Regina RUDOI,
master în științe economice,
Curtea de Conturi a Republicii Moldova

SUMMARY

This article is related to the dimension of challenges facing the EU in making the Eastern Partnership a success and guaranteeing that the EU and the partners maintain momentum. The new Eastern Partnership (EaP) seeks to develop the EU's relations with Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine that go beyond the broader European Neighbourhood Policy (ENP). The EaP has ambitious goals of transforming the EU's Eastern neighbours into well-governed, secure and economically prosperous countries by bringing them closer to the Union. Within the EaP bilateral and multilateral

channels, the EU offers Eastern partners increased economic integration and convergence with EU laws and standards through association agreements with comprehensive free trade arrangements; increased citizen mobility through gradual steps towards full visa liberalisation as a long term goal; cooperation on energy, border management and in sectors, including aid for institution-building and regional cohesion. Neighbours' progress in democratisation and in establishing the rule of law while meeting human rights obligations will be a precondition for deepening bilateral relations with the EU.

Keywords: *European Neighbourhood Policy, European Union, Eastern Partnership, Eastern Europe, South Caucasus, Moldova.*

Strategia UE este mult mai reactivă decât proactivă. În Europa și în vecinătatea acesteia, drepturile omului, statul de drept și piețele libere, „ordoliberaliste”, cum se spune în Germania, constituie tendința principală. Astfel, avem de a face față acestei provocări și de a folosi diplomația ca un instrument, nu ca o recompensă. Unele lupte politice trebuie să fie pe termen lung. Acest fapt este bine cunoscut în Centrul și Estul Europei. În general, Parteneriatul Estic este mai important pentru Europa, iar unele țări, precum Republica Moldova, Ucraina și Georgia nu trebuie uitate, în opinia Jean-Sylvestre Mongrenier.

Țările Parteneriatului Estic/ (T.P.E.) sunt o regiune din diverse țări cu o istorie comună ca foste state ale Uniunii Sovietice. De-a lungul anilor, de la destrămarea Uniunii Sovietice, diversitatea lor, în ceea ce privește procesul de tranziție, a devenit mai evidentă. În timp ce Federația Rusă a făcut progrese remarcabile în creșterea economică, acest lucru nu a fost în mod egal însoțit de progresele privind consolidarea democrației, a statului de drept și de dezvoltare a societății civile.

Politica Europeană de Vecinătate (P.E.V.) și cele patru spații comune au căzut de acord cu Rusia care oferă un cadru pentru relații mai strânse între UE și țările vecine. În cazul T.P.E. acest cadru funcționează la un nivel bilateral, prin intermediul Planului de Acțiune comun țărilor partenere, și este susținut prin asistență UE la nivel de țară. Cu toate acestea, mai multe obiective necesită cooperare și asistență la nivel regional. Prin urmare, strategia regională ar trebui să completeze aceste programe la nivel național, în vederea realizării obiectivelor P.E.V.

Parteneriatul de Est s-a dovedit a fi un instrument valoros în abordarea provocărilor de dimensiuni regionale și în promovarea cooperării interstatale în probleme regionale. În plus, platformele regionale pot fi multiplicatori eficienți pentru aspecte externe ale politicilor UE. Prin urmare, există motive bune pentru continuarea în 2014-23 a unui program regional în regiunea T.P.E., în paralel cu asistența națională a Inițiativei Politice Europene de Vecinătate; (E.N.P.I.). De asemenea, unele aspecte vor fi acoperite de un nou program, în stare să asigure coerență, vizibilitate și eficiență. Un șir de provocări cu care se confruntă țările din regiune, cum ar fi dezvoltarea coridoarelor transnaționale, de gestionare a râurilor transfrontaliere și bazinelor, precum și lupta împotriva terorismului și a crimei organizate transnaționale, au un caracter transfrontalier inerent și, uneori, pot fi abordate doar printr-un efort de cooperare la nivel regional.

Politica de dezvoltare T.P.E. urmărește obiectivul primordial de reducere a sărăciei, cu obiective complementare de promovare a bunei guvernări și a respectării drepturilor omului. În același timp, se accentuează necesitatea unei abordări diferențiate în funcție de contexte și nevoi. Intensificarea contactelor interpersonale dintre țările est-partenere și UE, precum și între țările partenere, este un alt rezultat esențial așteptat în următorii 10 ani. Un punct forte apărut în timpul consultărilor cu privire la această strategie regională este că crearea contactelor și relațiilor între unele țări din regiune, la nivel politic, poate fi dificilă din cauza evoluției condițiilor politice, în timp ce este posibil de a construi relații între instituțiile de stat reprezentate la nivel de experți, organizații ale societății civile și persoane transfrontaliere. Acest lucru, la rândul său, promovează o îmbunătățire ascendentă în cooperarea regională, pe un termen îndelungat.

Consolidarea cooperării bilaterale cu țările Parteneriatului Estic ar include:

- *cooperarea în domeniul migrației cu posibilitatea de a introduce un regim fără vize într-o perspectivă pe termen lung și ușurarea facilitării procesului de vize, într-o perspectivă pe termen scurt;*

- *crearea unei zone de liber schimb în baza unor acorduri de liber schimb cu țările participante și UE;*

- *acordarea sprijinului UE pentru reformele sectoriale, intensificarea schimburilor de elevi, promovarea societății civile, cooperarea la nivel local și regional etc.;*

- *elaborarea și semnarea unei noi generații de planuri de acțiune cu fiecare țară, care ar putea include „reperare clare, standarde și norme în vederea alinării la legislația UE”. Aici, noul acord consolidat cu Ucraina ar trebui să servească drept referință pentru toate acordurile;*

- *asigurarea distribuirii fondurilor de asistență pentru țările-partenere într-un mod, care să reflecte progresele înregistrate în implementarea reformelor, în conformitate cu principiul de diferențiere.*

Scopul inițiativei este de a deveni un proiect complementar cu inițiativele deja existente - Sinergia Mării Negre și Dimensiunii Nordice. Posibilele proiecte sunt împărțite în 5 subcategorii: 1) politic și securitate, care includ: promovarea democrației, a valorilor comune, supremația legii, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate, servicii publice și administrația locală; 2) frontierele și mișcarea transfrontalieră: reglementarea migrației, facilitând mai flexibil regimul vizelor, îmbunătățirea infrastructurii de frontieră; 3) economică și financiară: punerea în aplicare a reformelor prevăzute în planurile de acțiune, integrare economică, înlăturarea barierelor comerciale dintre UE și vecinătatea estică; dezvoltarea transportului și rețelelor de telecomunicații, a turismului; 4) mediu: combaterea schimbărilor climatice, tehnologii prietenoase mediului, dezvoltarea conștiinței ecologice; 5) sociale: cooperarea transfrontalieră, stabilirea contactelor interpersonale, dezvoltarea cooperării între ONG-uri, programelor educaționale, proiectelor comune de cercetare etc.

În special, o cooperare multilaterală ar favoriza legăturile regionale între participanții inițiativei și ar putea să abordeze probleme mai îndepărtate decât problemele legate de regiunile Mării Negre și Mării Baltice. Al doilea avantaj ar fi o ofertă pentru Belarus, care încă nu a fost inclusă în nicio inițiativă multilaterală UE, și s-ar crea o oportunitate pentru „inclusiunea diferitelor grupuri sociale, de tineret, de exemplu, ale tinerilor funcționari publici, în cadrul Uniunii Europene”.

Noua inițiativă a Parteneriatului Estic va aduce un „mesaj politic unit și clar de solidaritate al UE, cu sprijin suplimentar, tangibil pentru reforme democratice, orientate către piață și de consolidare a statalității partenerilor și integrității teritoriale. UE ar trebui să ia în considerare deschiderea unui birou al delegației UE la Minsk, în scopul de a se promova și a oferi asistență în implementarea eventualelor proiecte în cadrul Parteneriatului Estic. UE ar trebui să-și continue eforturile în găsirea soluțiilor pentru conflictele înghețate din Transnistria, Abhazia, Osetia de Sud și Nagorno-Karabakh. Polonia și Suedia ar trebui să joace un rol mai activ în calitate de avocați pentru vecinii estici în cadrul UE și să coopereze strâns cu statele-membre în promovarea și punerea în aplicare a Parteneriatului Estic, în special cu Germania.

Motivația pentru țările partenere este liberalizarea regimului de vize, una dintre cele mai mari priorități pentru T.P.E., bazate pe precondiții care vor fi îndeplinite în următorul deceniu de către țările-partenere. În opinia mea, facilitatea liberalizării regimului de vize va promova o mai mare colaborare de diferite niveluri și, ca urmare, va deveni un stimulent eficient pentru procesul de reformă.

În conformitate cu Declarația comună, Parteneriatul Estic va consolida, în următorii ani, securitatea energetică prin cooperare, în ceea ce privește aprovizionarea stabilă pe termen lung și securitatea și tranzitul energetic, inclusiv prin punerea în aplicare a unei reglementări mai bune, eficiență energetică și mai multă utilizare a surselor regenerabile de energie. Liberalizarea regimului de vize ar putea fi unul dintre cele mai puternice stimulente care ar putea impulsiona procesul de reformă internă, în special în Ucraina și în Moldova, care au aderat la planurile de acțiune privind liberalizarea regimului de vize, iar regimul complet liberalizat va schimba pe termen lung perspectiva regimului de vize pentru componența UE.

Consolidarea parteneriatului este Adunarea Parlamentară pentru Relațiile cu Țările Parteneriatului Estic - EURO-NEST. Valoarea adăugată a acestui organ este Consiliul de Asociere la nivel de miniștri, Comitetul la nivel de diplomați de rang înalt, inclusiv subcomisii compuse din experți UE și țara-parteneră. Actualizarea nivelului de cooperare se va baza pe instrumentele P.E.V., instrumente disponibile în cadrul dimensiunii multilaterale, noi pentru regiune. Parteneriatul Estic va continua să fie dotat cu noi instrumente în vederea „asocierii politice și integrării economice între UE și țările-partenere”. Una dintre așteptări este legată de faptul că membrii Parlamentului European, care sunt în Euronest, pot fi o forță motrice în promovarea unei integrări mai puternice. Adunarea Parlamentară va prezenta nu doar viziunea sa de dezvoltare, dar va identifica provocări, va prezenta, de asemenea, un raport privind modul în care Consiliul Europei poate contribui la succesul general al politicii UE spre Est.

BIBLIOGRAFIE

1. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009.
2. The Council of Europe and the Eastern Partnership of the European Union, Political Affairs Committee Report, Mr Bjorn von SYDOW, Socialist Group, Sweden, 9 February 2012.
3. Conference Report: The Future of the Eastern Partnership: Challenges and Opportunities, Madrid, 27-28 January 2010.
4. In the Debate: Belarus-EU: a Cold Neighbourhood? Article: Eastern Europe is a long term challenge Jean-Sylvestre Mongrenier, degree in history and geography, a Masters degree in political science and geography-geopolitics, Doctor in geopolitics, 26 March 2012.
5. Conference The European Neighbourhood Policy: Aims and Impact' Article: The Eastern Partnership two years on: Success or failure for the diversified ENP?, Bogdana Depo, Phd, EXACT Marie Curie Fellow, University of Leicester, 18 June 2011.
6. Eastern Regional Programme, European Neighbourhood and Partnership Instrument, Strategy Paper 2007 – 2013.
7. Caucasian review of International Affairs voi. 3(2), Marcin Lapczynski, expert on international security, Warsaw, spring 2009.
8. http://en.wikipedia.org/wiki/European_Neighbourhood_Policy

ATELIERUL NR.5

IMPACTUL E-GVERNĂRII ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

UTILIZAREA REȚELELOR SOCIALE ÎN E-GVERNARE

Florentin PALADI,
*doctor habilitat în științe fizico-matematice,
conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Basic aspects of e-governance are discussed, as well as one specific issue related to the use of social media (networks) in e-governance. E-governance involves the digitization of all activities taking place within the sector of public administration. This process can only be ensured through the creation and integration of automated information systems by government authorities, combined with a well thought social strategy involving an interactive relationship with citizens.

e-Guvernarea reprezintă utilizarea tehnologiei informației și telecomunicațiilor în toate domeniile guvernării statului, în scopul asigurării accesului la informație și prestării serviciilor publice în regim interactiv. Guvernarea electronică îmbunătățește serviciile și reduce costurile atât pentru utilizatori, cât și pentru furnizorii serviciilor. În anul 2005, în cadrul realizării Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 din 09 martie 2005, în Republica Moldova a fost lansată implementarea guvernării electronice.

În scopul asigurării bazei conceptuale a acestui proces, la data de 28 iunie 2006, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Concepția guvernării electronice. Prin stipulările documentului în cauză, guvernarea electronică este declarată unul dintre componentele de bază ale societății informaționale și constituie un sistem complex de asigurare informațională a guvernării prin aplicarea tehnologiilor informaționale și de comunicații. e-Guvernarea a fost inclusă în Programul de guvernare pe anii 2011-2014 ca prioritate a Executivului de la Chișinău, Republica Moldova fiind prima țară din regiune care beneficiază de proiectul Băncii Mondiale „Governance e-Transformation.” În cadrul acestui proiect, Republica Moldova își propune să creeze un Guvern mai accesibil, transparent și conectat la rețele, iar implementarea acestui proces permite alinierea R. Moldova la tendințele internaționale urmate de toate guvernele.

Scopul e-Guvernării constă în:

- îmbunătățirea accesului la informațiile și serviciile publice ale autorităților administrației publice;
- eliminarea procedurilor birocratice și simplificarea metodologiilor de lucru;
- eficientizarea schimbului de informații și servicii între autoritățile administrației publice;
- îmbunătățirea calității serviciilor publice la nivelul administrației publice.

Obiectivele generale ale e-Guvernării sunt:

- asigurarea transparenței în administrația publică;
- asigurarea accesului la informația oficială a A.A.P. prin intermediul paginilor WEB în rețeaua Internet;
- prestarea serviciilor publice prin intermediul mijloacelor electronice pentru cetățeni și mediul de afaceri;
- sporirea gradului de participare a cetățenilor în procesul de guvernare;
- eficientizarea activității administrației publice prin optimizarea utilizării resurselor materiale și umane, precum și a timpului necesar pentru prestarea serviciilor;
- consolidarea democrației și a instituțiilor statului de drept.

Obiectivele specifice ale guvernării electronice constituie:

- asigurarea transparenței activității autorităților administrației publice;
- crearea și implementarea sistemelor informaționale automatizate, menite să susțină procesele de reformă și dezvoltare politică, socială și economică din țară;

- dezvoltarea infrastructurii informaționale de stat;
- creșterea nivelului de pregătire a angajaților publici în domeniul tehnologiilor informaționale și de comunicații;
- dezvoltarea cadrului juridic și democrația electronică.

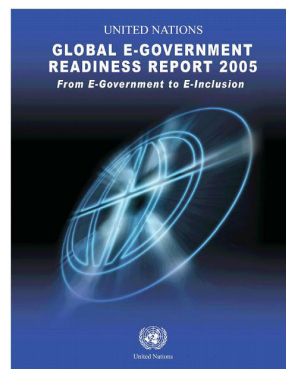
Prin urmare, guvernarea electronică reprezintă un mecanism nou de activitate al autorităților administrației publice, ce transformă atât relațiile dintre cetățeni și structurile administrației publice, cât și relațiile din interiorul sistemului administrației publice. Mecanismul în cauză presupune trecerea în format electronic a tuturor activităților ce au loc în cadrul sistemului administrației publice. Acest proces poate fi asigurat numai prin crearea și integrarea sistemelor informaționale automatizate de către autoritățile administrației publice.

Principiile e-Guvernării:

- cooperarea și interoperabilitatea agențiilor publice;
- neutralitatea tehnologică;
- transparența în parteneriatul pentru cooperare;
- încredere și securitate;
- ușurința în utilizare;
- participarea activă a cetățeanului;
- viziune strategică;
- comoditatea prin eficiență.

Este un fapt incontestabil că digitalizarea a schimbat societatea în mod fundamental, având impact în toate domeniile sociale. Guvernele promovează pe site-urile web informații pentru cetățeni despre politici și programe, moduri de abordare și strategii, iar un număr tot mai mare de țări sporesc prezența lor „on line” în domeniul e-Serviciilor și e-Participării. Numărul total de state „on line” încă în 2005 a crescut la 179, ce constituia aproximativ 94% din statele-membre ale O.N.U. Astfel, este incontestabil că Internetul facilitează diseminarea de informații și posibilitatea feedback-ului, formează canalul perfect pentru parteneriatul cetățean-guvern [1]. Perioada respectivă de timp mai reprezintă și punctul de lansare pentru „Web 2.0”, termen generic care desemnează o mulțime întreagă de aspecte interactive și colaborative ale Internetului, inclusiv rețelele sociale. Astfel, dacă inițial www-ul a constat din pagini statice, care erau actualizate doar ocazional de către deținătorii lor, se consideră că din anul 2005 Internetul oferă din ce în ce mai des o nouă calitate – folosirea intensă a noilor tehnici specifice pentru Web 2.0.

Ce este o rețea socială? Utilizatorii de rețele sociale sunt reprezentați printr-un profil cu informații mai mult sau mai puțin personale, cum ar fi interese, fotografii, videoclipuri etc., în funcție de ce postează fiecare. Dacă doi utilizatori hotărăsc să devină prieteni, atunci ei vor avea acces unul la profilul celuilalt și vor putea interacționa în diverse feluri. Astfel, apar oportunități de genul menținerii și extinderii relațiilor interpersonale, creării propriului site web, fără a fi un profesionist IT etc., deoarece într-o rețea socială membrii înscriși participă chiar ei la conținutul rețelei (prin adăugare de fotografii, video, știri ș. a.), dar sunt expuși unor pericole specifice din Internet, cum ar fi pierderea confidențialității datelor private. Câteva exemple de rețele sociale: Facebook, Odnoklassniki, vKontakte Flickr (pentru fotografii), Hi5, Myspace, Twitter, YouTube (pentru filme și video), LinkedIn (pentru managementul carierei) etc.



Ghidul de utilizare a rețelelor sociale în sectorul public



La 4 februarie 2013, Centrul de Guvernare Electronică pune în circulație „Ghidul de utilizare a rețelelor sociale în sectorul public.” [2] Lucrarea este un îndrumar pentru funcționarii publici și comunicatori în vederea utilizării mijloacelor de socializare. Documentul cuprinde informații despre tehnicile de antrenare a platformelor de socializare în activitatea cotidiană a instituțiilor publice. După cum se menționează, „peste 250 de mii de cetățeni moldoveni sunt momentan pe Facebook. Numărul utilizatorilor de Odnoklassniki și vKontakte este de 2 ori mai mare. Pe cele două rețele rusești sunt în total 460 de mii de moldoveni. Facebook-ul este accesat mai mult de femei – 147 mii sau 55,4%. Numărul bărbaților este de 117 mii sau 44,6%. Moldovenii sunt tot mai mobili. Astfel, 1 din 5 utilizatori accesează Facebook-ul de pe telefonul mobil sau de pe tablete mobile.” [2, p. 2] Documentul respectiv conține informații privind gestionarea contului (p. 3) – deschiderea, identificarea și menținerea contului; procesul de creare a contului (p. 4), care detaliază rolurile și responsabilitățile, precum și ghidul privind conținutul contului; procesele de implicare a cetățenilor (p. 5), unde se specifică rolurile și responsabilitățile, normele privind conținutul și procedeele de incorporare a feedback-ului din partea cetățenilor; Utilizarea de către angajat (p. 6) ce conține informația privind accesul și conduita angajatului; Aspecte privind securitatea (p. 9) și aspecte de ordin legal (p. 10).

Se prefigurează concluzia generală că instrumentele de comunicare utilizate de instituțiile publice, inclusiv mijloacele de socializare, trebuie să țină cont de obiectivele de comunicare, colaborare și schimbul de informații. Totuși utilizarea mijloacelor de socializare va ține cont și de aspectele de securitate, confidențialitate și profesionalism. Pentru ca activitățile de socializare să contribuie la îmbunătățirea interacțiunii dintre o unitate guvernamentală și publicul larg, cu alte structuri de stat, cu sectorul privat, cu reprezentanții comunității internaționale, cu cetățenii aflați peste hotare, precum și să ofere noi oportunități de a accesa segmente de populație care nu utilizează mijloace media tradiționale, va exista o strategie de socializare bine gândită, asociată cu o mai bună transparență a activităților, cu o relație interactivă cu cetățenii și o mai mare asumare a responsabilităților pentru politicile și serviciile guvernamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. Raportul O.N.U. 2005 privind gradul de pregătire globală a e-Guvernării: de la e-Guvernare la e-Incluziune, <www.mtic.gov.md/img/sitnic/raport_e_guv_md.doc>.

2. Ghidul de utilizare a rețelelor sociale în sectorul public, <http://egov.md/images/Ghidul_de_utilizare_a_retelelor_sociale_in_sectorul_public.pdf>.

REGLEMENTĂRI JURIDICE PRIVIND GUVERNAREA ELECTRONICĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion TIPA,
doctor în drept,
conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public authorities of the Republic of Moldova pursue their wish to provide quality public services, which at present, are also to be offered as e-services. Public e-services in Moldova have followed a rough path, are still under development and are crucial in a democratic society's effective government. This article aims to shed light upon specific issues of legal regulation of e-services in Moldova, given that this regulation provides the legal procedures for citizens' access to certain information and services that significantly facilitate actions such as request submissions, income declarations and issuance of official documents.

Administrarea treburilor publice a generat mereu dispute și discuții interminabile cu referire la modul, mijlocele și realizarea acțiunilor ce țin de interesul cetățenilor. Astfel, unul dintre elementele de discuții și care aduce lumină la soluționarea problemelor cetățenilor, prin prestarea serviciilor publice, o reprezintă guvernarea electronică. Ținem să menționăm, că în ultimul deceniu Republica Moldova a mers pe calea reglementării activității și proceselor guvernării electronice, adoptând în acest sens un șir de acte normative. Aceste acte normative au condus la o mai bună înțelegere a noțiunilor de guvernare electronică, document electronic, semnătură digitală, prestarea serviciilor publice prin intermediul electronic, protecția datelor personale și a datelor cu acces limitat ce aparțin statului, orientarea cetățenilor spre serviciile prestate de organele administrației publice centrale și locale.

Primii pași în reglementarea juridică a guvernării electronice în R. Moldova au fost făcuți începând cu primii ani ai sec. al XXI-lea și anume – prin adoptarea unui șir de acte normative în acest sens. Astfel, legea cu privire la informație, [1] a statuat asupra principiilor statului în domeniul accesului la informațiile oficiale, subiecților accesului la informație, noțiunilor privind informațiile oficiale și cele cu acces limitat, drepturilor și obligațiilor celor ce solicită informația, modalitățile de acces la informație, limba în care se vor prezenta informația, modul și mecanismele de procesare a cererilor privind accesul la informație, particularitățile refuzului accesului la informație și modul de atacare a acțiunilor furnizorilor de informație pe cale extrajudiciară și judiciară. Un alt moment semnificativ, a fost adoptarea legii cu privire la informatică. [2] Astfel, această lege a elucidat noțiunile de bază de date, date cu caracter public, date cu caracter personal, document electronic, resursă informațională, producere de program, protecție de date etc. Actul normativ în cauză a desemnat autoritatea responsabilă pentru realizarea politicii Guvernului Republicii Moldova în domeniul informaticii și anume pe Ministerul Dezvoltării Informaționale care este responsabil de elaborarea strategiei de dezvoltare a domeniului informaticii. În același timp, a fost desemnată autoritatea pentru reglementarea activității în domeniul informaticii și realizarea strategiei de dezvoltare a domeniului informaticii și anume – Agenția Națională pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică. Totodată, prin actul normativ nominalizat s-a stabilit modul de acces la informație și serviciile informatice, a modului de protecție a datelor și securitate a datelor, precum și particularitățile cu privire la dreptul de proprietate asupra produselor informatice și conținutul noțiunii și caracteristicilor generale ale unui document electronic. Un rol important a jucat și crearea sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților de drept” (R.S.U.D.) prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 06.03.2002, [3] care a stabilit funcțiile R.S.U.D., structura organizatorică, documentele R.S.U.D., modul de utilizare a documentelor tehnologice, aspectele legate de spațiul informațional al R.S.U.D., structura nucleului informațional, obiectivele evidenței și controlului în cadrul R.S.U.D., spațiul tehnologic al R.S.U.D., destinația și componența complexelor informaționale de telecomunicații de nivel central și regional, asigurarea protecției informațiilor în R.S.U.D. și regulamentul de stat al unităților de drept.

Un rol aparte îl are și adoptarea legii cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat, [4] care a stabilit dreptul de proprietate în sfera informatizării, subiecții dreptului de proprietate a statului în sfera informatizării, aspectele cu referire la documentarea informației, conținutul resurselor informaționale de importanță statală, stabilirea

modului de creare a tehnologiilor, sistemele și rețelele informaționale, certificarea sistemelor și rețelelor informaționale, tehnologiilor și mijloacelor de asigurare a acestora și licențierea activității de formare și utilizare a resurselor informaționale de stat. Totodată, legea în cauză a stabilit atribuțiile autorităților publice în sfera formării și utilizării resurselor informaționale de stat și informatizării și a modului de utilizare a resurselor informaționale.

Pentru realizarea obiectivelor Guvernului Republicii Moldova, în vederea informatizării societății, a fost adoptat un șir de acte normative în acest sens, de exemplu: Decretul Președintelui Republicii Moldova privind edificarea societății informaționale în Republica Moldova, [5] prin care și s-a constituit Comisia Națională pentru Edificarea Societății Informaționale în R. Moldova, Hotărârea Guvernului R. Moldova despre aprobarea Politicii de edificare a societății informaționale în Republica Moldova, [6] Hotărârea Guvernului R. Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova Electronică”. [7] Considerăm că în procesul de creare a modului de funcționare a sistemelor informaționale și a circulației informației, în general pentru R. Moldova, în organele administrației publice centrale și locale l-a constituit și adoptarea legii cu privire la documentul electronic și semnătura digitală. [8] Prin acest act normativ s-a stabilit care este regimul juridic al documentului electronic, circulația lui, regimul juridic al semnăturii digitale, aspectele generale cu privire la certificarea cheilor, controlul de stat în domeniul respectiv și răspunderea persoanelor fizice și juridice pentru neîndeplinirea prevederilor legale ale actului normativ în cauză. Totodată, regulamentul adoptat prin Hotărârea Guvernului R. Moldova nr. 320 din 28.03.2006, [9] a stabilit ordinea de aplicare a semnăturii digitale în documentele electronice ale autorităților publice.

Conceptia guvernării electronice a fost reflectată oficial prin prevederile Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28.06.2006, [10] care a determinat obiectivul general al guvernării electronice și anume cel de asigurare a accesului la informația oficială, prestarea serviciilor prin intermediul mijloacelor electronice pentru cetățeni și mediul de afaceri, îmbunătățirea calității serviciilor publice, sporirea gradului de participare a cetățenilor la procesul de guvernare, eficientizarea activității administrației publice, al consolidării democrației și al instituțiilor statului de drept. Obiectivele specifice guvernării electronice se axează pe: asigurarea transparenței activității autorităților administrației publice; crearea și implementarea sistemelor și aplicațiilor informatice, menite să susțină procesele de reformă și dezvoltare politică, socială și economică din țară; dezvoltarea infrastructurii informaționale de stat; creșterea nivelului de pregătire a angajaților publici în domeniul tehnologiilor informaționale și de comunicații; și dezvoltarea cadrului juridic privind guvernarea și democrația electronică. Realizarea obiectivelor nominalizate, se bazează pe următoarele principii: transparență și parteneriat; accesibilitatea informației; orientarea socială; armonizarea cadrului juridic cu reglementările și standardele internaționale; protecție și securitate; prioritatea aspectelor politice, economice și sociale față de cele tehnice și tehnologice și principiul primei „persoane”.

Considerăm binevenită această concepție, precum și obiectivul pe care le urmărește Guvernul Republicii Moldova. Cu adevărat, cetățenii au nevoie de prestarea calitativă a serviciilor publice și fără bariere birocratice, prestarea serviciilor publice în termene reduse, calitativ și cu cheltuieli minime. Cunoaștem foarte bine că serviciile publice prestate de organele publice centrale și locale creau, până nu de mult, dificultăți prin rândurile create la ghișeele entităților la care apelau cetățenii, cu atât mai mult aceasta ducea la tergiversarea procesării cererilor, timpul pierdut al cetățenilor, inclusiv sănătatea.

Conceptia guvernării electronice a prevăzut interacțiunea componentelor de bază ale guvernării electronice și ale acordării serviciilor și anume: G2C; G2B, G2G și G2E. În același timp, conceptul prevede referințele la arhitectura guvernării electronice (cele trei niveluri), infrastructurii guvernării electronice (cele trei niveluri: de prezentare, aplicații, tehnologic), portalul și gateway-ul guvernamental, sistemul de management al documentului, mecanismele de aplicare a semnăturii digitale, principiile de standardizare și reglementare tehnică etc. Desigur, că reglementările nominalizate prin Hotărârea Guvernului R. Moldova se referă și la implementarea guvernării electronice. Aici sunt stabilite acțiunile principale ale implementării e-Guvernare și etapele de implementare. Etapa I - 2006-2007 – a avut ca sarcină promovarea e-guvernare, elaborarea actelor normative, serviciilor care urmează să fie prestate prin mijloace electronice, paginilor web oficiale ale administrației publice, crearea portalului guvernamental, managementul documentelor electronice și implementarea semnăturii digitale, dezvoltarea infrastructurii de acces, pregătirea populației pentru studiul calculatorului, implementarea procedurii de instruire și certificare a funcționarilor publici în domeniul T.I.C. (30% din angajați). Etapa II – 2008- 2010 - (portalul guvernamental, infrastructura de chei publice, conexiunea la internet, crearea punctelor de acces în școli, universități, biblioteci, oficii poștale, gări, primării etc. Etapa III – după 2010 (portaluri specializate, finalizarea proiectelor de elaborare a mediului protejat de transfer de date, integrarea resurselor și sistemelor informaționale ale administrației publice de diferite niveluri și comunicarea interactivă, crearea noilor puncte de acces public și formare a deprinderilor de utilizare a serviciilor oferite de guvernarea electronică. Cel mai important element îl constituie prevederea cu referire la **Sarcinile de perspectivă** - promovarea și prestarea pe scară largă a serviciilor electronice și implementarea graduală a sistemului de votare electronică și a altor sisteme de importanță statală și publică. Considerăm că la momentul țara noastră se află la etapa sarcinilor de perspectivă, însă în realitate unele dintre sarcinile stabilite până în 2010 sunt în proces de derulare, pe alocuri întâlnind greutăți, care vor putea fi depășite treptat. Totodată, în partea finală a Hotărârii Guvernului R. Moldova nr. 733 sunt prevăzute beneficiile și riscurile implementării guvernării electronice. De fapt, implementarea guvernării electronice urmărește următoarele rezultate: eficiența sporită în activitatea administrației publice; accesul extins la serviciile statului; mecanismele performante de gestiune economică; transparența maximă în activitatea Guvernului; businessul autohton mai competitiv; nivelul avansat de educație informațională; democrația electronică consolidată și gradul înalt de utilizare a tehnologiilor societății informaționale. Rezultatele urmărite pot fi răsturnate de riscurile ce amenință realizarea acestora. Astfel, riscurile implementării necesită a fi luate în considerație deoarece sunt cele care împiedică obținerea beneficiilor implementării. Astfel, unul dintre

riscurile cele mai amenințătoare este cel de ordin politic și instituțional, acesta, după cum se observă la ora actuală, creează probleme mari în funcționalitatea Guvernului și organelor responsabile de implementarea și administrarea treburilor publice în general. Adiacent, riscului politic și instituțional se alătură și riscul tehnologic, riscul furnizorilor și riscul de executare.

În contextul reformelor guvernării electronice, Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova au adoptat și alte acte normative legate de: crearea Centrului de Guvernare Electronică (e-Government), [11] statutul Centrului de Guvernare Electronică, [12] ratificarea Acordului de avans dintre Republica Moldova și Asociația internațională pentru Dezvoltare în vederea pregătirii proiectului „e-Transformare a Guvernării”, [13] Crearea Consiliului Coordonatorilor pentru e-Transformare, [14] ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „e-Transformare și a Guvernării”, [15] unele măsuri în domeniul e-Transformare a guvernării”, [16] aprobarea Programului Strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), [17] aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului Strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), [18] paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua internet, [19] crearea și administrarea portalului guvernamental unic al serviciilor publice, [20] Serviciul Electronic Guvernamental de Plăți Electronice, [21] reorganizarea paginilor oficiale ale autorităților administrației publice centrale în rețeaua internet, [22] crearea subdiviziunii e-Transformare în cadrul autorității publice centrale, [23] aprobarea programului platformei de interoperabilitate, [24] aprobarea planului de acțiuni pe anul 2013 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), [25] aprobarea planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie.” [25] Actele normative în cauză vin să realizeze acțiunile legate de implementarea și gestionarea problemelor ce țin de guvernarea electronică, mai ales a gestionării treburilor publice în așa măsură, încât cetățenii moldoveni și alte persoane care domiciliază pe teritoriul țării noastre să poată beneficia de servicii publice calitative.

Odată cu adoptarea actelor normative respective, se insistă tot mai mult pe operabilitatea prestării serviciilor publice, ușurarea procesării cererilor cetățenilor moldoveni, digitalizării informației, posibilitatea apelării la serviciul public prin intermediul computerului de la domiciliu sau serviciu, ceea ce va ușura acordarea serviciilor de calitate de către autoritățile administrației publice centrale și locale cetățenilor Republicii Moldova. Totodată, considerăm că este bine ca noutățile aduse și cele care urmează a fi implementate sau care se află în proces de implementare, să fie mai facile și să nu complice lucrurile pentru cetățeni. Este bine ca, în viitorul apropiat, serviciile ce sunt prestate la ora actuală prin intermediul guvernării electronice să se proceseze mai ușor, cu mai puține bariere la identificare și chiar a posibilității eliberării unui document oficial prin intermediul electronic, să nu mai fie necesar ridicarea acestuia prin deplasarea la entitatea publică respectivă. Spre exemplu, în cazul cazierului judiciar, procesarea cererii și a modului de examinare se face lesne prin intermediul apelării la serviciul respectiv prin intermediul electronic, însă pentru ridicarea lui este necesar de a se deplasa la locul entității pentru a fi ridicat. Același lucru se întâmplă și în cazul oficiilor stare civilă.

De aceea, în concluzie, menționăm că acțiunile legate de guvernarea electronică pe anii următori trebuie să se axeze anume pe soluționarea unor astfel de probleme, care îl interesează nemijlocit pe cetățeanul moldovean și care ar facilita modul de apelare la serviciile publice acordate de autoritățile administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Lege nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90/664 din 28.07.2000.
2. Lege nr. 1069-XIV din 22.06.2000 cu privire la informatică / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 73-74/547 din 05.07.2001.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 272 din 06.03.2002 despre măsurile privind sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al unităților de drept” / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-42/376 din 21.03.2002.
4. Lege nr. 467 din 21.11.2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-12/44 din 01.01.2004.
5. Decret privind edificarea societății informaționale în Republica Moldova nr. 1743 din 19.03.2004 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50-52/300 din 26.03.2004.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 632 din 08.06.2004 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 96-99/789 din 18.06.2004.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 252 din 09.03.2005 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-50/336 din 25.03.2005.
8. Lege nr. 264 din 15.07.2004 cu privire la documentul electronic și semnătura digitală / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-137 din 06.08.2004.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 320 din 28.03.2006 pentru aprobarea Regulamentului privind ordinea de aplicare a semnăturii digitale în documentele electronice ale autorităților publice / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 51-54/350 din 31.03.2006.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28.06.2006 cu privire la Concepția Guvernării Electronice / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 106-111/799 din 14.07.2006.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 392 din 19.05.2010 cu privire la crearea Centrului de Guvernare Electronică (e-Government) / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-80 din 21.05.2010.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 760 din 18.08.2010 pentru aprobarea statutului Centrului de Guvernare Electronică (e-Government) / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 150-152 din 20.08.2010.

13. Lege nr. 223 din 17.09.2010 privind ratificarea Acordului de avans dintre Republica Moldova și Asociația internațională pentru Dezvoltare în vederea pregătirii proiectului „e-Transformare a Guvernării” / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-199 din 08.10.2010.

14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 222 din 01.04.2011 cu privire la crearea Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-57 din 08.04.2011.

15. Lege nr. 173 din 28.07.2011 privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „e-Transformare și a Guvernării” / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 12.08.2011.

16. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 709 din 20.09.2011 cu privire la unele măsuri în domeniul e-Transformare a guvernării / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159 din 23.09.2011.

17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20.09.2011 cu privire la aprobarea Programului Strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159 din 23.09.2011.

18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 44 din 26.01.2012 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului Strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 25-28 din 03.02.2012.

19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03.04.2012 privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012.

20. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 330 din 28.05.2012 cu privire la crearea și administrarea portalului guvernamental unic al serviciilor publice / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012.

21. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 329 din 28.05.2012 cu privire la Serviciul Electronic Guvernamental de Plăți Electronice / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-108 din 01.06.2012.

22. Dispoziție nr. 21-d din 26.03.2012 privind reorganizarea paginii oficiale ale autorităților administrației publice centrale în rețeaua internet / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 60-62 din 30.03.2012.

23. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 499 din 06.07.2012 cu privire la subdiviziunea e-Transformare din cadrul autorității administrației publice centrale / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.

24. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 656 din 05.09.2012 cu privire la aprobarea programului privind platforma de interoperabilitate / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 186-189 din 07.09.2012.

25. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21.12.2012 privind aprobarea planului de acțiuni pe anul 2013 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272 din 25.12.2012.

26. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 975 din 22.12.2012 pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie” / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272 din 25.12.2012.

ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN PROCESUL INFORMATIZĂRII ORGANELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Eugenia CEBOTARU,
master în administrarea publică,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The electronic public service is one of the main objectives of the “Strategic Program for Technological Modernization of the Government”, which will ensure the transparency in governmental institutions and facilitate access to public information for citizens. The eRecord service aims to facilitate the procedure for obtaining a criminal record. Thus, from now on Moldovan citizens will not have to stand in line for hours or travel to public agencies’ offices. They will be able to use the first accessible, fast and comfortable government service. The launch of this electronic public service will increase the governance transparency, will reduce corruption and the bureaucracy of the system. The portal www.servicii.gov.md is the electronic platform through which electronic public services are provided, efficiently and in full safety.

Cetățenii țării noastre pot accesa o platformă unică a serviciilor publice prestate de autorități, deoarece Guvernul a lansat pe 10.05.2012 un nou portal www.servicii.gov.md. Acest portal este un catalog electronic al serviciilor oferite

atât cetățenilor, cât și mediului de afaceri. Platforma are două dimensiuni - informare și interacțiune digitală dintre Guvern și cetățeni. Vizitatorii pot accesa informații despre serviciile publice și printa formulare solicitate de instituțiile statului, pentru prestarea acestora în regim non-stop. Totodată, acest portal este un ghișeu unic de acces la serviciile publice prestate, atât în format clasic, cât și în format electronic. Utilizând această platformă, cetățenii pot afla informații despre serviciile publice și pot solicita servicii electronice (e-Servicii). Acest portal are o structură multidimensională și permite identificarea unui serviciu conform mai multor criterii. Utilizatorii pot stabili serviciul după autoritatea care îl prestează (minister, instituție, agenție ș. a.). Sistemul include date despre servicii, lista actelor necesare pentru obținerea acestora, informații despre costuri, formulare și date de contact ale instituțiilor prestatoare de servicii.

Guvernarea electronică (e-Guvernarea) schimbă modul în care Guvernul interacționează cu cetățenii. Executivul aplică tehnologiile informaționale (TI) și de comunicații pentru a fi mai aproape de cetățeni, pentru a spori calitatea serviciilor publice și pentru a simplifica viața oamenilor. Este îmbucurător faptul că până în 2020, Guvernul și-a propus să livreze cetățenilor majoritatea serviciilor publice în format electronic, prin Internet, telefon mobil, ghișee interactive, [1] iar începând cu 01.01.14, Executivul s-a angajat să funcționeze în baza principiilor unui guvern ECO, fără hârtie. [2]

Circuitul electronic al documentelor, în interiorul Guvernului, va deveni unul fiabil prin aplicarea proiectului SIGE-DIA (Sistem Informatic de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Publice Centrale). Prin implementarea acestui sistem se reduce simțitor consumul de hârtie în interiorul Guvernului. Totodată, acest proiect vine să eficientizeze munca funcționarului, să reducă din cheltuielile Executivului, să rentabilizeze procesul decizional. Comunicarea dintre instituțiile statului devine mai eficientă prin aplicarea cadrului și platformei de interoperabilitate, care facilitează schimbul de date și asigură o colaborare mai eficientă între ministere, instituțiile și agențiile guvernamentale. Trebuie de menționat, că doar în anul 2011, numai Cancelaria de Stat a cheltuit 13 milioane de lei pentru hârtie. În cadrul acestui proiect, ministerele vor pune în circulație documente în format electronic care vor avea aceeași putere juridică ca cele pe hârtie. O altă prevedere a proiectului obligă funcționarii să utilizeze adresele profesionale de mail (gov), astfel încât să nu fie folosite platforme diferite de comunicare în interiorul Guvernului.

Platforma tehnologică guvernamentală va găzdui servicii comune, cum ar fi e-mail, mesagerie instanță, gestiune a documentelor, spații de lucru virtuale, calendare comune și alte instrumente de comunicare și colaborare. Administrația publică va optimiza cheltuielile TI prin înlocuirea treptată a stațiilor de lucru fizice cu stații de lucru virtuale. Aceste măsuri vor conduce la diminuarea costurilor și la sporirea securității sistemelor TI în sectorul public.

Totodată, a fost elaborat un Catalog al serviciilor publice electronice, care conține informații despre e-Serviciile disponibile pe portalul unic www.servicii.gov.md. Acest catalog va fi actualizat cu regularitate, odată cu apariția unor noi e-servicii. Trebuie de menționat că, la moment, pe acest portal sunt disponibile peste 300 de servicii, 62 dintre acestea sunt e-Servicii. Din ziua lansării și până pe 10.01.13, platforma a înregistrat 60 274 de vizite și un număr total de 40 247 de vizitatori unici. Însă, momentan, pe platformă sunt accesibile 199 de servicii din cele 500 pe care autoritățile le pun la dispoziția cetățenilor. Putem menționa, că deja 12 dintre aceste servicii sunt prezentate în format electronic. Portalul are o structură multidimensională și permite identificarea serviciilor după mai multe criterii. Este vorba de domeniul din care face parte scenariul de viață pe care îl prezintă și instituția prestatoare. [6]

Datele sondajului „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării,” [3] realizat în perioada octombrie-noiembrie 2012, denotă faptul că, în țara noastră, e-serviciile sunt tot mai des accesate de cetățeni, în special de cei tineri și cei cu studii superioare. 49% dintre moldoveni sunt mulțumiți de calitatea prestării e-serviciilor publice. Potrivit studiului, aproape jumătate dintre persoanele chestionate (48%) consideră că e-Guvernarea va aduce avantaje cetățenilor. Circa 31% dintre respondenți susțin că sprijină cu fermitate e-Transformarea Guvernării. Aproximativ 57% dintre participanții la studiu afirmă că doresc să acceseze e-Serviciile publice cu ajutorul calculatorului sau telefonului mobil, iar 60 la sută ar recomanda și altora să folosească serviciile publice în format electronic.

Cei mai mulți dintre respondenți care au accesat e-Servicii în ultimele 12 luni, au utilizat serviciul de verificare a facturilor fiscale – serviciu prestat de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat. Aproximativ 30% dintre cei chestionați au spus că folosesc această platformă. Serviciul de verificare a actelor de studii, prestat de Ministerul Educației, a fost accesat de 25% dintre persoanele chestionate, iar cel de verificare a datelor personale al Întreprinderii de Stat „Registru” este utilizat de 23 la sută din respondenți.

În acest context, vă prezentăm evoluția, în date statistice, a două dintre cele mai importante portaluri lansate în cadrul e-Transformării Guvernului (www.servicii.gov.md și www.date.gov.md), precum și statistici despre primul serviciu public digital, e-Cazier.

Portalul guvernamental unic al serviciilor publice, în perioada 10.05-12.11.2012, a înregistrat 42 846 de vizite și un număr total de 28 977 de vizitatori unici. 67,31% dintre aceștia sunt vizitatori noi, iar 32,69% sunt cei care au revenit în repetate rânduri pe site. Numărul actual de vizite a depășit cu peste 17 000 indicatorul-țintă (25 000 de vizite pe portal) stabilit de Banca Mondială și Guvern pentru finalul primului an al Proiectului e-Transformarea Guvernării la data 30.10.12. [5]

Pe portalul datelor deschise au fost publicate până acum 457 seturi de date, de către 32 de autorități publice centrale, dintre care 17 seturi noi au fost deschise în luna octombrie. Din aprilie, 2011, au fost înregistrați pe portal aproape 58 mii de vizitatori, dintre care 40 843 au fost vizitatori unici. Dintre aceștia, 70,45% au fost vizitatori noi, iar 29,55% – au revenit. [6]

Această platformă este un pilon-cheie pentru agenda de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) și are drept scop facilitarea accesului cetățenilor la datele ministerelor și instituțiilor administrației publice centrale. Inițiativa date deschise exprimă interesul Executivului pentru dezvoltarea unei guvernări transparente și aplicarea

inovațiilor în sprijinul cetățenilor. Astfel, autoritățile devin mai receptive, iar cetățenii pot participa activ la procesul de luare a deciziilor.

În categoria e-Serviciilor sunt incluse astfel de servicii ca: înscrierea la o instituție de învățământ, programarea la medic, solicitarea perfectării actelor de identitate, solicitarea și obținerea unor certificate, înregistrarea automobilelor, accesul la bibliotecile publice, solicitarea unor autorizații etc. Totodată, Guvernul implementează e-Servicii nu numai pentru cetățeni, dar și pentru mediul de afaceri. Astfel, antreprenorii au acces facil la servicii de calitate. Printre e-Serviciile dedicate mediului de afaceri se numără: procedura de înregistrare a unei afaceri, obținerea de documente, certificate, licențe etc. Deci în categoria e-Serviciilor pentru cetățeni și mediul de afaceri se numără: e-Cazier, e-Cadastru, e-Licențiere, Semnătura Mobilă ș. a.

Eliberarea cazierului judiciar persoanelor fizice, e-Cazier, a fost lansat la 05.09.12. Cazierul judiciar este un act care certifică dacă o persoană fizică sau juridică este condamnată sau dacă au fost luate măsuri cu caracter penal împotriva acesteia. Pentru a simplifica procedura de obținere a serviciului public, Ministerul Afacerilor Interne (M.A.I.), în parteneriat cu Centrul de Guvernare Electronică (C.G.E.), a lansat serviciul public e-Cazier. Cu ajutorul acestui serviciu cetățenii pot depune online cererea de obținere a documentului. Pentru a solicita cazierul în format electronic, cetățenii au nevoie doar de un calculator conectat la Internet. Cazierul poate fi solicitat online pe portalul serviciilor publice, la secțiunea e-Cazier. [5]

Pașii sunt simpli: se introduce I.D.N.P.-ul, în cazul în care cetățeanul nu deține un I.D.N.P., poate completa cererea, introducând datele personale din orice document care îi atestă identitatea, confirmă datele și prindează recipisa cererii înregistrate. Cu aceasta, în decurs de șapte zile, poate merge la bancă (la filialele Băncii de Economii și Victoriabank) sau terminalele de plată pentru a achita taxa. Deci, singurul moment în care cetățenii trebuie să se prezinte la ghișeu este pentru ridicarea documentului. Astfel, cazierul judiciar va fi ridicat la data indicată în recipisă, de la Direcția Informații și Evidențe Operative a M.A.I. sau la comisaratele de poliție. Persoanele care au nevoie de cazier judiciar și nu au acces la Internet, pot merge direct la bancă pentru a solicita completarea cererii de obținere a cazierului prin serviciul e-Cazier. Acest serviciu este accesibil, de asemenea, prin terminalele de plată. În țară, la moment, există aproximativ 800 de puncte mobile, terminalele de plată QIWI de la care poate fi completată, expediată și achitată cererea.

Din ziua lansării serviciului e-Cazier, adică din 05.09.12, și până pe 31.10.12 au fost depuse și procesate 23 073 de cereri, dintre care 97.67% în regim on-line. În perioada 06.09-31.12.2012, 50 438 persoane au solicitat eliberarea cazierului, dintre care 42 660 (sau 84,6%) au optat pentru regimul online de prestare a acestui serviciu. Din cei 42 660 beneficiari ai e-Serviciului 22 128 (sau 51,87%) sunt femei. Zilnic sunt înregistrate de la 500 până la 1500 comenzi de e-Cazier. Cifrele demonstrează clar că cetățenii optează pentru aplicarea online în cazul cazierului judiciar. Putem menționa, că e-Cazier este primul e-Serviciu pentru cetățeni din anul 2012. Însă, în viitor, cazierul judiciar va putea fi recepționat direct la domiciliu. [5]

La 06.11.12 Guvernul lansează un nou e-Serviciu pentru cetățeni și business, e-Licențiere, care îmbunătățește interacțiunea dintre Guvern și business. Sistemul este implementat de C.G.E. în parteneriat cu Ministerul Economiei și Camera de Licențiere. Prin intermediul acestui serviciu, cetățenii și oamenii de afaceri pot solicita on-line licențe la Camera de Licențiere.

Autenticitatea informațiilor depuse de solicitanții sau titularii de licență este verificată prin intermediul rețelelor electronice ale autorităților publice vizate. Solicitantul va accesa interfața www.servicii.gov.md, va selecta serviciul e-Licențiere, apoi, va alege din meniu tipul operațiunii dorite: eliberare, reperfectare sau prelungire. Ulterior, acesta va selecta activitățile sau domeniile potrivite și va confirma condițiile de licențiere. După ce va completa secțiunile, solicitantul de licență va încărca documentele necesare, scanate, și va confirma datele completate. După examinarea cererii de către Camera de Licențiere, solicitantul va fi anunțat prin e-mail despre decizia autorității. Acesta este destinat îmbunătățirii interacțiunii dintre Guvern și Business și eficientizării lucrului Camerei de Licențiere. În cazul aprobării cererii, agentul economic poate achita taxele pentru licență la orice bancă. În final, el poate merge la Camera de Licențiere pentru a-și ridica licența sau o poate primi prin poștă. Acest serviciu va fi utilizat inițial pentru eliberarea licențelor de la Camera de Licențiere. Sistemul poate fi extins ulterior și pentru celelalte instituții care eliberează licențe.

Din totalul de 584 solicitări depuse, în perioada 06.11-31.12.2012, 90 de solicitări (adică 15,41%) au fost depuse de agenții economici în regim online (54 declarații pentru eliberarea licenței, 18 declarații pentru prelungirea licenței și 18 cereri pentru reperfectarea licenței). În prezent, peste 15 la sută din cererile pentru licențiere sunt depuse în regim online. Serviciul public e-Licențiere este al treilea la număr lansat de Guvern în 2012.

Cetățenii pot interacționa cu moderatorii portalului printr-un formular de feedback. La fel, cetățenii pot vota pentru anumite servicii pe care le consideră utile. Scopul principal al portalului www.servicii.gov.md este să ofere informații succinte, corecte, accesibile și complete despre serviciile publice prestate în țara noastră.

E-Transformarea este programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării, pe care Guvernul îl aplică în practică începând cu luna septembrie 2011 – un angajament ce presupune îmbunătățirea până în anul 2020 a actului guvernării, folosind eficient și spre binele cetățeanului TI. Odată cu aceasta, atât cetățenii simpli cât și oamenii de afaceri vor avea posibilitatea să obțină informații și servicii publice mai ușor, la orice oră și din orice loc, prin Internet, telefonie mobilă și după principiul „ghișeului unic”.

Guvernul investește în servicii, platforme și infrastructuri guvernamentale care vor fi utilizate și partajate de toate autoritățile publice centrale în scopul eficientizării resurselor TI și asigurării unei mai bune comunicări și colaborări între instituțiile statului, dar și în scopul asigurării unei interacțiuni simple între Guvern și cetățeni, Guvern și mediul de afaceri.

Dacă să ne referim la beneficiile e-Serviciilor, putem menționa, că noile servicii simplifică procedura de obținere a multor documente. Astfel, cetățenii nu mai depind de programul fix al instituțiilor, pentru a solicita serviciul, cererea va putea fi înregistrată de oriunde și oricând, 24 din 24 ore, 7 zile pe săptămână, 365 zile pe an. Multe e-Servicii sunt gratuite și pot fi accesate non-stop, iar cererile pentru solicitarea serviciilor pot fi expediate din orice colț al lumii. Totodată, e vizibil faptul că procesul de obținere a multor documente s-a simplificat. Prin intermediul portalului e-Servicii se dorește reducerea barierelor administrative birocratice, care au fost până în prezent și ușurarea accesului la informațiile și serviciile publice. Totodată, accesarea e-Serviciilor publice sporește transparența actului de guvernare, prin diminuarea corupției și debirocratizarea sistemului. e-Serviciile vor avansa procesul de obținere de către cetățeni și agenții economici a actelor necesare eliberate de către organele împuternicite, prin modalitate mai operativă și mai eficientă. Trebuie de menționat, că accesarea informației se oferă cu respectarea principiilor confidențialității datelor personale. Serviciile publice disponibile online presupun rezolvarea unei probleme în relația cu administrația fără a mai fi necesară deplasarea la ghișeu sau utilizarea altor mijloace de transmitere a documentelor. Fie că este vorba despre depunerea unei cereri de eliberare a unui document sau despre reperfectarea sau prelungirea documentului, pașii sunt la fel de simpli.

În final menționăm declarația directorului general Moldcell Barkin Secen, care a menționat următoarele: „Suntem bucuroși să împărtășim experiența acumulată și cu alte țări, astfel, transformând Moldova într-un bun exemplu de lider în inovații.”

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), nr. 710, 20.09.11 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 156-159, art. 780, 23.09.11.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie,” nr. 975, 22.12.12 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 270-272, art. 1050, 25.12.12.

3. Sondaj realizat la comanda C.G.E. de către Institutul de Politici Publice în consorțiu cu Magenta Consulting, octombrie-noiembrie 2012.

4. <www.mtic.gov.md> – site-ul oficial al Ministerului TIC.

5. <www.servicii.gov.md> – portalul serviciilor publice.

6. <www.date.gov.md> – portalul datelor deschise.

PROIECTAREA SISTEMELOR DE OPERARE „OPEN SOURCE”. AVANTAJELE UTILIZĂRII ACESTORA PENTRU CONSTRUIREA DE CLOUD ȘI INSTALAREA PE TERMINALE

Ghenadie GUBCEAC,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

Florentin PALADI,
doctor habilitat în științe fizico-matematice,
profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the present work a comparative analyses of using Open Source Operating System (OS) vs proprietary OS for different cases, is presented. Hardware resource requirements for installing and running different OS, was studied. Processing speed using same hardware architecture, was studied and users feedback about graphic interfaces and flexibility, was taken into account. Software resources for solving different problems, as well as the price of minimal application set needed for office use (terminal) are discussed. Another study is based on the advantages (stability of the OS on the server) of using open source software for Cloud constructing.

În calitate de introducere vom explica următoarele noțiuni:

Sistem de Operare (SO) Open Source. Termenul de open source desemnează practica în domeniul dezvoltării software de a pune la dispoziția publicului nu doar produsul software final, ci și codul – sursă al acestuia.

Un produs open source este, în general, distribuit conform unei licență foarte permissive (cum este, de exemplu, GNU Public License), care în cele mai multe cazuri dă dreptul utilizatorilor:

- de a utiliza produsul gratuit, deseori chiar și în scopuri comerciale;
- de a opera orice fel de modificări la codul-sursă;
- de a redistribui produsul;
- de a redistribui modificările efectuate asupra produsului;
- de a vinde produsul.

Deși pare a fi un paradox, deseori softul liber poate fi mai calitativ ca cel cu cod închis, deoarece în procesul de dezvoltare se pot implica comunități de programatori entuziaști și pasionați.

Distribuțiile Linux. O distribuție Linux este un membru al familiei sistemelor de operare de tip Unix, construit pe kernel Linux. Aceste distribuții sunt sisteme de operare incluzând o mare colecție de aplicații software, cum ar fi procesoarele de text, foile de calcul, playerele media și aplicațiile de lucru cu baze de date.

Aceste sisteme de operare constau din kernel Linux și, de obicei, un set de biblioteci și de utilități de la proiectul GNU, cu suportul grafică de la X Window System.

Distribuțiile optimizate în dimensiune pot să nu conțină interfața grafică. În prezent, există peste șase sute de distribuții Linux. Peste trei sute dintre ele sunt în dezvoltare activă și constantă, revizuite și îmbunătățite.

Cele mai răspândite distributive Desktop sunt: [1]

- *Ubuntu*, lansat pentru prima dată în anul 2001 ca fiind un urmaș al SO Debian, până în prezent a reușit să cucerască simpatia majorității utilizatorilor SO de tip Linux prin flexibilitatea și stabilitatea sa, fiind unul din SO cu cel mai mare număr de distribuții generate.

- *Mint*, lansat în 2006, fiind unul dintre urmașii SO Ubuntu, în doar șase ani a reușit să ocupe poziția secundă în top-ul celor mai utilizate SO de tip Linux.

- *Red Hat Enterprise*, lansat în 1994 și se dezvoltă până în prezent, fiind unul dintre puținele SO de tip Linux care a devenit comercial (2002), dar cu toate acestea își păstrează un rating destul de înalt, pe baza suportului clienților și oferirea soluțiilor software personalizate.

- *Debian*, lansat în 1993, fiind una dintre primele distributive ale SO de tip Linux, menține prima poziție după diversitatea distributivelor generate, aceasta se datorează, în primul rând, flexibilității sale și a numărului mare de membri ai comunității de developeri care sunt antrenați în dezvoltarea acestui distributiv și a altor distributive ce generează din acesta. [2]

Cele mai răspândite distributive Server sunt: [1]

Red Hat,

Debian,

OpenSUSE, lansat în 2006, fiind o redefinire al distributivei SUSE (1994).

Slackware, lansat în 1992, fiind printre primele SO de tip Linux.

CentOS, lansat în 2002 fiind o derevată al SO Red Hat Enterprise.

În continuare, vom face o paralelă între resursele necesare instalării rulării (fără soft suplimentar instalat) pentru diferite versiuni, lansate, practic, concomitent, ale SO MS Windows și SO Debian.

2001

Windows XP system requirements [3]

Pentium 233 MHz processor (300 MHz is recommended) or faster

At least 64 MB of RAM (128 MB is recommended)

At least 1.5 GB of the hard disk space

2009

Windows 7 system requirements [4]

1 GHz or faster 32-bit (x86) or 64-bit (x64) processor

1 GB RAM (32-bit) or 2 GB RAM (64-bit)

16 GB available hard disk space (32-bit) or 20 GB (64-bit)

DirectX 9 graphics device with WDDM 1.0 or higher driver

2013

Windows 8 system requirements [5]

Processor: 1 GHz or faster with support for PAE, NX, and SSE2

RAM: 1 GB (32-bit) or 2 GB (64-bit)

Hard disk space: 16 GB (32-bit) or 20 GB (64-bit)

Graphics card: Microsoft DirectX 9 graphics device with WDDM driver

Debian Potato system requirements [6]

Processor x86-based, AMD, arm, m68k, alpha, sparc, powerpc, multi-processor support

At least 12 MB of RAM

At least 64 MB of the hard disk space

Debian Lenny system requirements [7]

Pentium 133 MHz processor or faster

At least 64 megabytes (MB) of RAM (512 MB of swap and 256 MB of RAM is recommended)

At least 10 GB will be sufficient for a workstation

Debian Wheezy system requirements [8]

Pentium 133 MHz processor or faster

At least 128 MB of RAM (512 MB is recommended)

At least 5 GB of the hard disk space

În continuare vom testa viteza de lucru la calculatoare identice. Pentru acest test au fost utilizate opt calculatoare cu resursele hardware identice, diferența constă doar în SO care rulează pe aceste calculatoare.

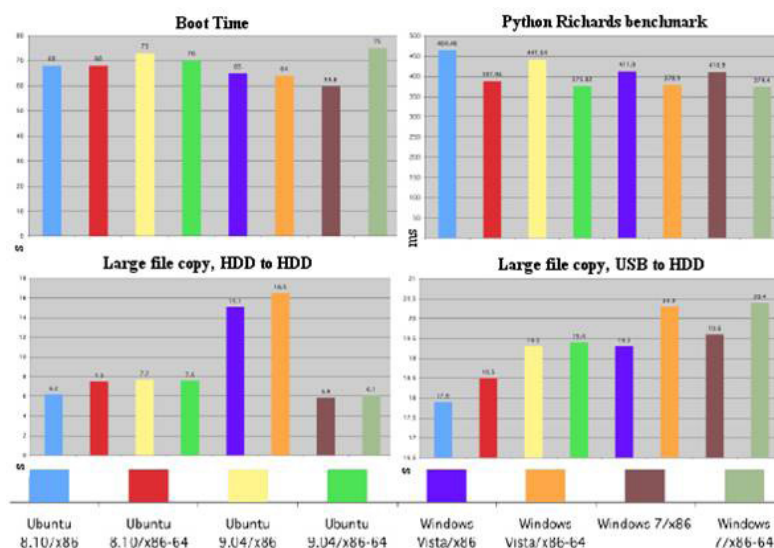


Fig. 1. Testarea vitezei de procesare

Au fost efectuate patru teste, după cum urmează:

- durata de timp necesară pentru a porni calculatorul, de la tastarea butonului până la desktop-ul activ (în secunde);
- durata de timp necesară pentru a executa aplicația Python Richards benchmark (în milisecunde);
- durata de timp necesară pentru a copia un fișier voluminos dintr-un loc în altul pe același hard disk (în secunde);
- durata de timp necesară pentru a copia un fișier voluminos de pe USB flash drive pe hard disk (în secunde).

În ceea ce urmează vom prezenta unele cazuri particulare ale interfeței utilizatorului pentru diferite platforme, în special, au fost selectate cazurile particulare de asemănare cu interfața platformelor proprietare (MS Windows XP, MS Windows 7 sau Mac OS).

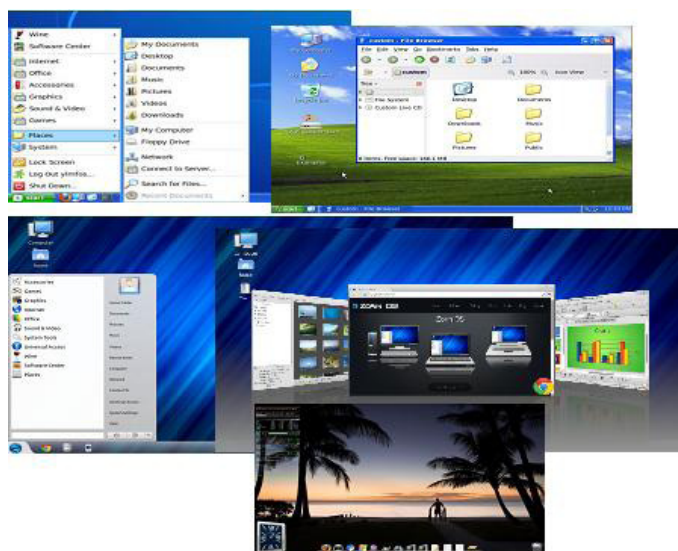


Fig. 2. Interfețe a SO de tip Linux asemănătoare SO proprietare

Prețul pachetului minim necesar pentru a fi instalat pe un calculator de birou obișnuit, datele sunt selectate de pe site-urile oficiale (fără intermediari).

MS Windows 7 Home Premium	= 199.99\$	Linux	= 0.0\$
MS Office 365 (Home & Business)	= 219.9\$/an	OpenOffice/LibreOffice	= 0\$
PDF reader	= 0\$	PDF reader	= 0\$
Internet browser	= 0\$	Internet browser	= 0\$
Antivirus		Antivirus	
ESNET Security Pack	= 48\$/an		
Kaspersky Internet Security Business	= 59\$/an		
TOTAL 199.99\$+267.99\$/an		TOTAL 0.0\$	

“The draft titled Policy On Device Drivers For Procurement Of Hardware For e-Governance states that the, *Government of India (GOI) endeavors to provide e-Governance services, which are technology-neutral, cost-effective, inter-operable and vendor-neutral. The GOI Policy on open standards is a step towards meeting this objective in the development of e-governance applications.* The policy will be applicable in all new e-governance projects, as well as in existing ones.” [9]

În continuare, vom prezenta grafic unele teste efectuate pe servere cu SO Windows și Linux. [10] În fig. 3 este prezentat numărul de erori de conectare per secundă în funcție de numărul de utilizatori, se observă pentru serverul cu SO Windows, deja începând cu 1250 de utilizatori, are loc creșterea bruscă a numărului de refuzuri de conectare, pe când în cazul SO Linux, chiar și pentru 2000 de utilizatori, numărul de erori per secundă rămâne în regiunea zero.

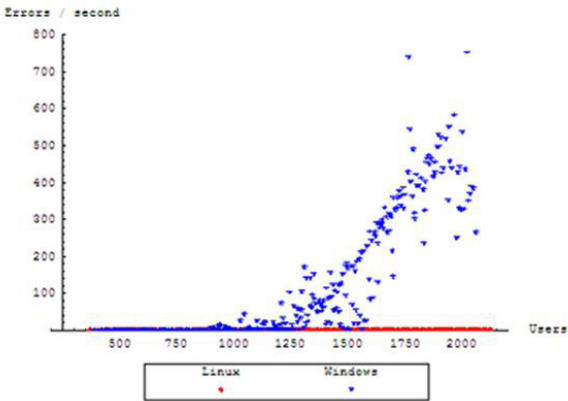


Fig. 3: Refuzurile de conectare

În fig. 4 sunt reprezentate rezultatele testului de gestionare a apelurilor la server. Aici putem observa că până la 1000 de utilizatori pentru ambele SO se observă o tendință liniară a numărului de apeluri procesate per secundă, pe când pentru un număr mai mare de 1300 de utilizatori, pentru cazul SO Windows, practic, se atinge nivelul de saturație, adică, pentru 1300 de utilizatori și mai mult, numărul de apeluri prelucrate pe secundă nu depășește valoarea de 1400, pe când pentru SO Linux, nivelul de saturație este atins abia pentru 1800 de utilizatori, pentru care numărul de apeluri gestionate atinge mărimea de 1800.

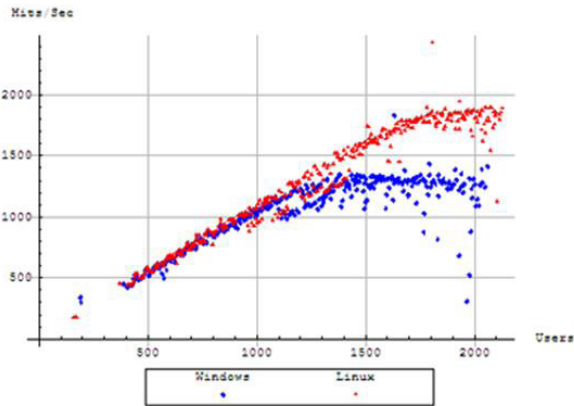


Fig. 4. Gestionarea numărului de apeluri.

Deoarece SO Windows sunt licențiate, providerii de hostinguri sporesc prețul de operare. HostGator (fig. 5) propune cea mai mică diferență între planurile tarifare ale host-urilor pe baza platformelor Windows și Linux. [11]

	 Personal Plan	 Hatchling Plan	 Enterprise Plan	 Business Plan
3 years	\$4.76	\$3.96	\$14.36	\$10.36
2 years	\$5.56	\$4.76	\$15.16	\$11.16
1 year	\$6.36	\$5.56	\$15.96	\$11.96
6 months	\$7.96	\$7.16	\$15.96	\$11.96
Monthly	\$7.96	\$7.16	\$15.96	\$11.96

Fig. 5. Prețurile pentru Hosting Windows vs Linux (\$/luna).

În calitate de concluzii putem spune că în prezenta lucrare se aduce la cunoștință rezultatul unui studiu comparativ al SO „Open Source” vs SO „Proprietare” în ceea ce privește resursele hardware necesare pentru instalare și rulare, viteza de procesare utilizând resurse hardware identice, flexibilitatea, accesibilitatea pentru utilizator (user friendly), resursele software disponibile, prețul pachetului minim necesar pentru un calculator de oficiu/birou (terminal).

O altă analiză efectuată se bazează pe studiul posibilității utilizării Softului Open Source pentru construcția unui Cloud.

În urma studiului, putem trage următoarele concluzii:

1. SO de tip Linux instalat pe un server a manifestat o stabilitate sporită la procesarea apelurilor și a cererilor de conexiune.

2. S-a stabilit că cerințele tehnice ale SO Linux sunt mai reduse față de componenta hardware în comparație cu SO Windows.

3. În urma efectuării testelor la calculatoare cu configurația hardware identică s-a stabilit că vitezele de procesare pentru diferite versiuni ale SO Windows și Ubuntu (Linux) sunt, practic, similare, fiecare SO demonstrând avantajele sale pentru anumite teste și dezavantajele pentru altele.

4. Stereotipul precum că SO de tip Linux nu posedă sau au o interfață grafică mult prea învechită, nu mai este actuală, dimpotrivă, acestea posedă o interfață grafică modernă și flexibilitate sporită.

5. În ultimii ani, se observă o creștere esențială a calității și numărului de aplicații răspândite sub licența GNU (Open Source), fapt care sporește esențial posibilitățile utilizării SO de tip Linux în diverse domenii. Softul liber poate fi folosit și pe SO proprietare, dar aceasta nu este recomandat prin însăși existența ideii de „soft liber”.

6. Încă un factor important de care merită să se țină cont în cazul selectării soluției soft este prețul acestei soluții, precum și costul de întreținere. În cazul SO Linux aceste costuri pot fi reduse la minimum sau chiar la zero, în cazul în care în cadrul întreprinderii sunt angajați și ingineri-programatori.

(Imaginile color pot fi accesate pe adresa <<http://phys.usm.md/md/staff/read/10/>>).

BIBLIOGRAFIE

1. <Linux.com>, <DistroWatch.com>, 2013.
2. A. Lundqvist, D. Rodic. GNU/Linux Distribution Timeline, v12.10, 2013.
3. <support.microsoft.com/kb/314865>.
4. <windows.microsoft.com/en-us/windows7/products/system-requirements>.
5. <windows.microsoft.com/en-us/windows-8/system-requirements>.
6. <debian.org/releases/potato/>.
7. <debian.org/releases/lenny/>.
8. <debian.org/releases/wheezy/>.
9. <<http://egovstandards.gov.in/review-documents/public-review/draft-policy-on-device-drivers/>> Draft_Device_Driver_Policy.pdf>.
10. Frank C. Ziglar. Comparing Apache Tomcat Performance Across Platforms, Web Performance, Inc., v. 1.1, 2006.
11. <HostGator.com/windows-hosting/>; <HostGator.com/shared/>, 2013.

ELEMENTE DE METODICĂ MODERNĂ PENTRU ÎNVĂȚĂMÂNTUL LA DISTANȚĂ

Valeriu CIUBOTARI,
masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Distance learning is a way with meanings as award the new realities that are happening in the field in Moldova and internationally. Success that it has great relevance learning world wide and especially in developing countries is based on overcoming some situations mentality. But the most significant finding is related to the lack of vision or plans to absorb new waves of graduates. academic achievement of a modern is considered to be must be systematically coordinate then it is useful to appreciate that functional sequences to higher education should not be be disjunct as vision. Introduction of distance learning involves using of information technologies, which in their turn constitutes the support for learning new technologies.

I. Viziuni deschise asupra problemelor educaționale complexe. Învățământul superior din Moldova se află în perioada de căutare pentru formularea de alternative, atât prin ajustare structural, cât și prin restructurare (reformă).

Dacă realizarea unui sistem universitar modern se consideră că este necesar să fie coordonată sistematic, atunci este util de apreciat că secvențele funcționale în învățământul superior nu ar trebui să fie disjuncte ca viziune. Astfel, se evită fragmentarea, respectiv – alocarea apriorică pentru universități ale ciclurilor scurte de viață.

Numeroși specialiști arată că domeniul instruirii urmează să se confrunte în viitor cu situații complexe, ceea ce înseamnă că numai înțelegerea neterminată a problematicii instruirii nu este suficientă.

Observatorii sensurilor globale de avans ale societății românești internaționale evidențiază că, în viitor, condiția umană nu va înregistra deteriorări, ci mai degrabă se va îndrepta spre împlinire.

Însă dezvoltarea nu mai poate fi obținută doar în termeni economici; aceștia trebuie să i se adauge aspirația la instruire care vizează regăsirea identității umane.

Odată extinsă „mișcarea educațională” rezultă „o nouă distribuție” și, implicit, o nouă dezvoltare socială și umană”. Aspirația de a dezvolta noi cunoștințe întâmpină dificultăți atunci când năzuințele se regăsesc între complexitatea în creștere a învățământului superior și capacitatea tradițională tot mai redusă de angajare proprie a celor ce studiază în sistemul efectiv de învățare. Acesta este un exemplu de dihotomie care evidențiază rămânerea tot mai inertă a celui ce se instruește în fața propriului sistem de studiu pe care l-a formulat în accepțiunea sa stabilă. Complexitatea problemelor de mai sus și potențialul nou, necesar pentru reacții care să determine schimbarea în formulele de studiu, sunt redată schematic în fig. 1.

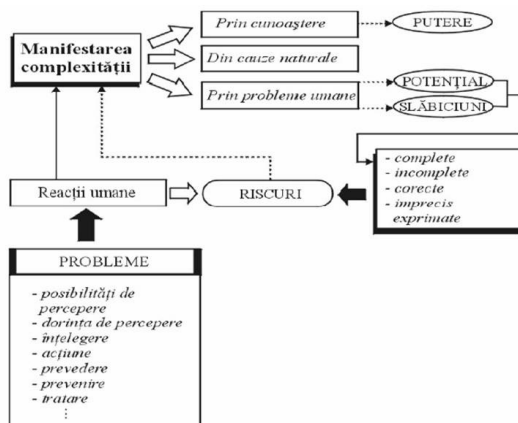


Fig. 1 Amplasamentul cunoașterii alături de problemele umane pentru justificarea abordării rezolvării complexității manifestate în progresul educațional

II. Limitele tehnologiilor de instruire. Introducerea învățământului la distanță presupune în mod esențial folosirea tehnologiilor informaționale care, la rândul lor, constituie suportul aferent noilor tehnologii de învățare. Se

constată că, în mod obișnuit, nu se pot obține soluții cu răspunsuri considerate maxime apelând exclusiv la tehnologii. În fapt, tehnologiile devin instrumente în ajutorul cadrelor didactice și ale studenților în procesul de învățare.

Așadar, corpul profesoral și cel studentesc nu trebuie plasat în subsidiarul tehnologiilor de instruire sau în rețelele stricte oferite de acestea. Unii specialiști constată că la începutul mileniului al III-lea tehnologiile informaționale au atins cote superioare, nemăiîntâlnite, de performanță în domeniul comunicării. În schimb, tehnicile sau practicile de folosire a informațiilor, se pare, nu au atins niveluri comparabile cu cele informaționale și, cu atât mai mult, asimilarea ca proces nu înregistrează evoluții comparabile, cu viteze de perfecționare mai acceptabile.

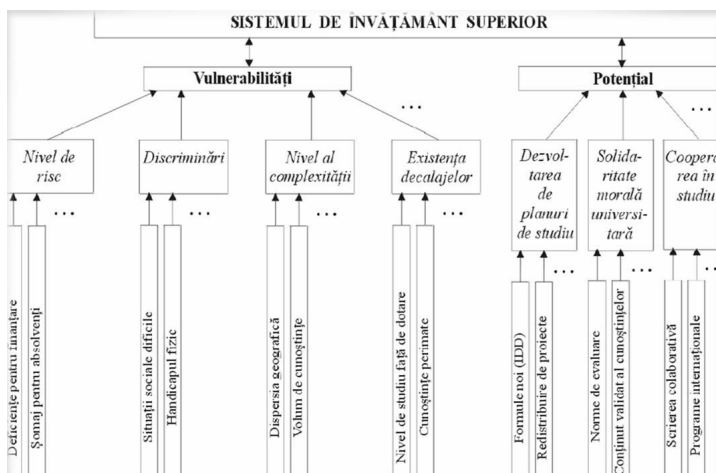


Fig. 2 Afectarea prin vulnerabilități a sistemului de învățământ superior și contribuția I.D. la reechilibrarea sa prin introducerea I.D. în potențialul de dezvoltare

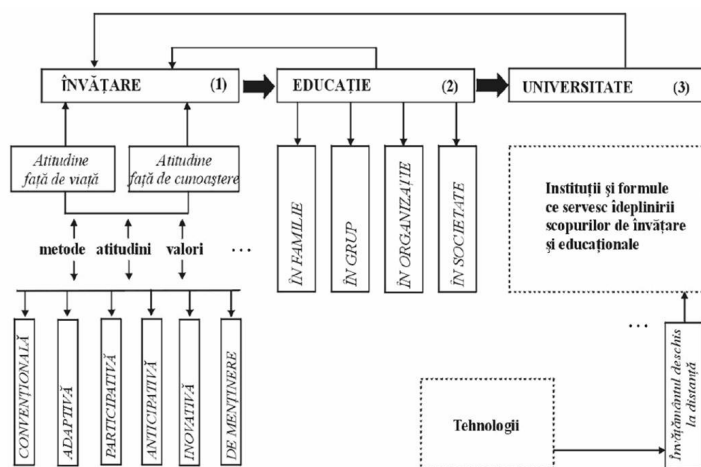


Fig. 3 Evidențierea delimitărilor între învățare, educație și universitate (ca organizație și formulă) în locul I.D. în învățământul superior

III. Tranziția spre noi practici de instruire. Față de orice situație existentă S_p este aplicabil un operator de redefinire a procesului de învățare spre o situație diferită: S_p^1

$$S_p \rightarrow S_p^1 \quad (1)$$

Relația de mai sus este explicabilă prin considerații ce vizează dezvoltarea bazată pe teoria acțiunii (*Developmental Theory-in-Action*).

Practicile vechi, față în față cu noile tehnologii, subliniază situațiile dinamice și nicidecum statice. Întâlnirea dintre practicile prestabilite de învățare cu noile tehnologii semnifică întotdeauna dominanța celor din urmă, care determină derivările de tipul celor exprimate prin relația (1). Mobilitatea este calitatea sistemelor universitare de a vizualiza contextele. Interacțiunea în grupuri și între grupuri generează, de asemenea, mobilitate.

Comunicarea fluidizează mobilitatea. Jocurile (teoria jocurilor), studiile de caz și înțelegerea conceptelor de „producere” și „producție” potențează noul rol al mobilității. C. A. Halverson (1989) arată că în prezent asistăm totuși la „o plimbare printre ziduri.”

Cooperarea mediatică (media și informarea) urmează să se realizeze într-un interval nu prea îndepărtat în „spații di-

namice." Abia atunci tranziția sistemelor de învățare va avea autenticitatea necesară. Sistemele cooperative de învățare dobândesc arhitectură prin procesele de tranziție. Pentru a obține o configurație a unui model de învățare cooperativă, tranziția presupune înființarea contextelor informaționale care să se afle în serviciul realizării adaptabilității individului, cu o mare predispoziție față de „cunoaștere”.

Rețeaua unui flux de arhitecturare practică a învățării se poate construi pe extensiuni. Pentru a fi realizate, acestea din urmă au nevoie în egală măsură de o revizuire a clasificării modelelor, respectiv, introducerea de modele extensibile, care să rețină și să distribuie configurațiile organizate.

Toate acțiunile de mai sus se pot desfășura dirijat și dorit doar în sincronismul activităților „din grup” și „de grup.”

Procesele de modelare a învățării care semnifică, printre altele, schimbarea, deci tranziția, vor beneficia de „încredintare” și „încredere.”

IV. Tendința de erodare a sistemului tradițional de instruire. Distanța este înlăturată ca nedeterminare prin comunicare. De altfel, dacă sistemul clasic de comunicare „face-to-face” este considerat direct, în egală măsură comunicarea la distanță cu ajutorul tehnologiilor informaționale este la fel de directă. Neîndeplinirea fizică a condiției „face-to-face” nu constituie motiv, de exemplu, de a recuza existența televiziunii, a radioului, a telefonului și a scrisorilor (corespondenței) doar din dorința exclusivă de a decreta că eficiența și realismul transmiterii cunoștințelor s-ar putea realiza doar când „omul este în fața omului.”

Ca atare, este recunoscut că o informație vehiculată telefonic, între două persoane, are valoare egală de conținut cu informația transmisă direct între două persoane (profesor - student).

Mai mult chiar, în condițiile esențializării acțiunii umane contemporaneitatea, birotica și *soft*-urile aferente comunicării sunt cercetate, perfecționate, depunându-se eforturi considerabile, generalizate pentru implementarea lor în viața de zi cu zi.

Se constată că sensul comunicării „profesor-student” nu este deturnat în cazul învățământului la distanță în comparație cu formulele clasice, didactice obișnuite.

Datele stocate (rezidente) în web-ul universității (facultății) și cele rezidue în rețeaua generală Internet constituie câmpul nelimitat de navigare și acțiune a studentului ca partener al profesorului în procesul de instruire.

Într-o accepțiune simplificată învățământul superior tradițional poate fi considerat suficient de închis, deoarece tendința predominantă este aceea de imprimare a sensului preponderent unic al livrării cunoștințelor (de la profesor - student). Seminariile, dezbaterile sunt o încercare relativă (cu tendință de exagerare) de inducere a contrasensului (de la student la profesor) pentru livrarea „contra cunoștințelor.

De fapt, seminariile și dezbaterile nu constituie altceva decât încercarea de „confirmare a cunoștințelor” primite pe linia orientată profesor-student. Așadar, învățământul la zi începe să fie perceput între propriile sale limite. Este o tehnologie de învățare deja consolidată, ajunsă la saturație. Computerul „înlocuiește aparent” profesorul, ceea ce nu se întâmplă în cazul studentului. Computerul se asociază participativ cu cel din urmă. Nu este vorba de „alienare” a cadrului didactic față de procesul propriu-zis de învățământ, deoarece profesorul are acum mai mult rol de „detonator” decât de substanță de ardere, de consum.

Viitorul nu prea îndepărtat este posibil să confere profesorului statutul de „inițiator al detonării”, plasându-l într-o poziție mai excentrică (aceea de creator al procesului, pe care îl și inițiază, detonarea fiind alocată altor autori din procesul de studiu).

Aspectul metaforic relatat confirmă „esențializarea” statutului cadrului didactic, respectiv rafinarea rolului și muncii lui înseamnă încadrarea în legea obiectivă a sporirii productivității.

Este deja recunoscută „neliniștitoarea lentă” cu care a evoluat de două secole productivitatea în procesul de instruire (corelată cu eficiența în creștere). Amfiteatrele și sălile de seminarii-dezbateri sunt la fel de recunoscute ca fiind actuale de circa 200 de ani.

În schimb, de circa trei decenii tehnologiile informaționale noi se dovedesc a fi singurul antidot față de stabilitatea formală exagerată a unui sistem – cum este cel al învățământului superior – în sistemul de referință general uman.

În cadrul învățământului la distanță apar elemente noi (de factură practică) după cum urmează: dezvoltarea textelor formulate pentru învățare:

- instituirea „cărții de învățare fără profesor”;
- oferta cursurilor spre un alt loc (la o destinație) la distanță;
- asimilarea cunoștințelor în locuri diferite distanțate (la distanță);
- extinderea comunicării în dublu sens (profesor – student - profesor);
- delimitarea difuziunilor mass-media curente destinate educației în general față de difuzarea materialului specific de studiu;
- redefinirea noțiunii de „autodidact” în condițiile în care sprijinul metodologic provine din funcționarea unor instrumente didactice noi, generalizate, devenite uzuale și necostisitoare;
- intervenția fizică a profesorului în procesul de învățare este benefică, însă poate fi imuabilă. Profesorul își prelungește acțiunile cu ajutorul computerului.

V. Tendințe metodologice în schimbarea conținutului cursurilor universitare. Tehnicile adaptive de învățare determină proiectarea optimului topologic al evoluției asimilării cunoștințelor în mediul universitar organizat. Instituțiile de învățământ superior își propun folosirea extensivă a tehnicilor adaptive. Sunt determinate două grupe de concepții care fundamentează adaptivitatea în discuția de mai sus:

- grupul genotipic surprinde o variabilă a reprezentării volumului de cunoștințe. Aceasta reflectă faptul că o com-

plexitate a reprezentării pentru fiecare individ (student) rezidă într-un algoritm ce prescrie câteva puncte fixe de sprijin specifice domeniului de studiu), având originea în complexitate a autoadaptării;

- grupul fenotipic, însemnând un mecanism original adaptiv, sprijinit atât pe fezabilitatea, cât și nefezabilitatea a ceea ce caracterizează individul (studentul). În această arie se manifestă tendința de a explora frontierele domeniului mulțimii de resurse supuse învățării, fără a implica apriori cunoștințe despre problemele ce sunt localizate în domeniul predat studenților.

Diferiți algoritmi ce imprimă evoluție în procesul învățării se sprijină pe „memoria evoluției,” evocând experiența trecută a expunerii cursului. Combinațiile și mutațiile standard nu constituie neapărat o alternativă în înnoirea cursurilor universitare.

În domeniul învățării electronice este de dorit schimbarea graduală pentru înnoire. De aceea, „livrarea” deja convenită a cursurilor către student este caracterizată de continuitate și longevitate virtuală.

Sunt identificate însă în programa analitică anumite subiecte care pot suferi o inițializare sau reinițializare considerate în „perspectivă standard”.

Totuși în actualitate rămâne „densitatea cursului,” a cărei mărime este, de asemenea, discutabilă în practică. Semnificația considerațiilor de mai sus este aceea că, uzual, nu există soluții globale pentru configurația și configurarea unui curs universitar, în schimb titularii de discipline tind să localizeze volumul de cunoștințe în regiunile fezabile, validate ale cunoașterii. Ei doresc să beneficieze de frontiere stabile, bine delimitate la un moment dat, ceea ce le conferă prestigiu prin automulțumirea creată de localizarea distinctă în „tot ceea ce se poate ști.”

Un curs universitar poate fi considerat „o formă.” Optimizarea unei forme se realizează și prin iterări și reiterări avansate succesive, utilizând metode algoritmice.

O mulțime de forme (cursuri) evoluează și sub principiul darwian care subliniază că „cea mai adaptată formă supraviețuiește”. Deci funcția de adaptare a cursului de către autor îl motivează pe acesta se orienteze spre structurile optime. Este vorba, de fapt, de o optimizare topologică a cursurilor universitare destinate studenților.

Cu toate acestea, opiniile frecvente din mediul universitar reflectă concluzia că nu există un algoritm standard de transformare (perfecționare) în domeniu.

În parcurs sunt identificate soluții cvasioptimale, deoarece modificarea unui curs se poate realiza respectând restricțiile lui de bază referitoare la conținut, fiind însă posibilă lărgirea frontierelor și, implicit, a domeniului de reprezentativitate a cunoștințelor.

În conținutul unui curs se pot realiza:

- mutații prin diferențiere (studenții sunt conduși spre zone ce pot fi abordate individual) sau
- mutații prin imitație (studenții sunt îndreptați spre zone obligatorii ce conțin informații relevante în economie.

VI. Concluzii. Învățământul la distanță constituie un mod de acordare cu sensurile noilor realități care se desfășoară în domeniu în Republica Moldova și pe plan internațional. Succesul de mare relevanță pe care îl are învățământul la distanță pe plan mondial și, îndeosebi, în țările dezvoltate, se bazează pe depășirea unor situații de mentalitate. Se constată că în țara noastră, în primul deceniu al secolului al XXI-lea se înregistrează un aflus de schimbări și creșteri dimensionale în sistemul educațional, chiar în condițiile în care în sistemul învățământului superior local se manifestă slăbiciuni de fond.

Însă cea mai semnificativă constatare este legată de inexistența unor viziuni sau planuri pentru absorbirea noilor valuri de absolvenți. Universitățile încearcă formularea unor modele conceptuale de dezvoltare. Compilând una de la alta elemente de model, în fapt, se produce o unificare a viziunilor în domeniu. Universitățile pot fi considerate, actualmente, sisteme centrate de folosire formativă și informativă a cunoștințelor din diferite domenii. Învățământul la distanță funcționează tocmai pentru stimularea dinamizării procesului de învățare cu reflexe în pregătirea educațională specializată și generală.

METODE APLICATE ÎN CRIPTOGRAFIE

Vadim BACIU,
*masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Olga CERBU,
*doctor, lector universitar superior,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

We examine the authentication problem in computer networks, the problem being solved with the help of cryptographic protocols of authentication.

În anul 1977, R. M. Needham din Cambridge și M. D. Schroeder din unitatea științifică a companiei Xerox au formulat o serie de principii generale de autentificare în rețelele de calculatoare. Rezultatele cercetării au fost publicate în ediția din noiembrie a revistei *Communication of the ACM* din anul 1978.

În prezent, principiile de autentificare - Needham Schroeder se află la baza mai multor protocoale practice (de exemplu, Kerberos, protocoalele standardului ITU-T X.509 etc.). Privitor la rețelele de calculatoare, sarcina autentificării este de a stabili autenticitatea sursei rețelei de comunicații.

Prin autentificare reciprocă se subînțelege procedura de stabilire a autenticității a două obiecte de rețea ce interacționează.

Din punctul de vedere al dovezii garantate de falsificare, se disting două tipuri de autentificare:

- de autentificare care demonstrează corectitudinea reciprocă - se face schimb reciproc de garanții;
- obiectele de autentificare nu numai că fac schimb de garanții reciproce, dar și pot dovedi unui arbitru independent autenticitatea lor (părții a treia). Prin Networking se subînțelege:

Autentificare în regim online. Particularitățile acestui regim constau în interacțiunea interactivă dintre obiectele rețelei, care face posibilă schimbul neîntrerupt de mesaje după un protocol determinat. Fiecare mesaj transmis inițiază un răspuns din partea destinatarului. Un exemplu tipic este interacțiunea „client/server.”

Autentificare în regim offline. În cadrul acestui regim nu este posibil schimbul neîntrerupt de mesaje. Transmiterea mesajelor are un caracter unilateral. Prelucrarea informației va fi executată în acel moment, când destinatarul va fi gata să primească informația. În realitate, de exemplu, există poșta electronică. Problema autentificării în rețelele de calculatoare este soluționată cu ajutorul protocoalelor criptografice de autentificare.

Prin *protocol criptografic* se subînțelege disciplina pentru schimbul de informații dintre abonații criptorețelelor în scopul stabilirii și întreținerii regulului protejat de transmitere a mesajelor, permiterea accesului, prelucrarea și păstrarea informației. Baza oricărui protocol criptografic constă într-un oarecare algoritm de transformări criptografice. În continuare, vom atrage atenția asupra protocoalelor de autentificare în baza criptosistemelor simetrice și asimetrice de autentificare în regimurile on/offline de interacțiune în rețea. [2]

1. Autentificare în regim online

1.1. Protocolul 1. Criptosistemul simetric. Într-un criptosistem simetric, fiecare abonat are o cheie secretă, de asemenea, cunoscută serverului de autentificare. Când se face legătura, ar fi bine să distingeți abonatul-inițiator (notat prin A), care solicită legătura, și abonatul-corespondent (notat prin B), care răspunde la mesajul inițiatorului. Din punctul de vedere al problemei abonatului-inițiator, trebuie să se genereze un mesaj care îndeplinește două cerințe de bază:

- a) mesajul trebuie să fie clar numai lui B, de exemplu, numai B poate folosi mesajul pentru a dovedi abonatului-inițiator A autenticitatea sa;
- b) autenticitatea mesajului abonatului-inițiator trebuie să fie vizibilă pentru B.

Vom analiza protocolul de autentificare reieșind din presupunerea că abonații A și B sunt deserviți de către serverul de autentificare AS. În descrierea protocolului pentru desemnarea procedurii de criptare vom utiliza parantezele figurate – se criptează totul ce este indicat în paranteze. Pentru desemnarea cheii în baza căreia se efectuează criptarea, se utilizează indicele superior de închidere a perechii de paranteze figurate. Protocolul începe cu transferul numelui AS al abonatului-inițiator, al abonatului-respondent și al unei valori unice de o singură folosință I_{A1} . Este important ca valoarea de unică folosință să se schimbe de la sesiune la sesiune. Toată informația de la primul pas al protocolului este transmisă în formă necriptată:

$$A \rightarrow AS: A, B, I_{A1} \quad (1.1)$$

Recepționând mesajul (9.1), serverul AS extrage din baza de date cheile secrete ale abonaților A și B și calculează cheia secretă unică de sesiune K_s . Apoi AS transmite mesajul lui A:

$$A \rightarrow AS: \{I_{A1}, B, K_s, \{K_s, A\}_{K_B}^K\}_{K_A}^K \quad (1.2)$$

Prin K_A și K_B sunt notate cheile secrete ale abonaților A și B, respectiv. Deoarece mesajul (1.2) este criptat în baza cheii secrete a abonatului A, el este singurul care îl poate decripta și poate descoperi cheia de sesiune. După decriptare, A verifică atributele mesajului: numele apelantului-corespondent și valoarea I_{A1} . Coinciderea atributelor primite cu cele transmise mai devreme permite a ne convinge de faptul că mesajul primit de la server este răspunsul la această solicitare (1.1). În cazul unui rezultat pozitiv în urma verificării, A trimite lui B un mesaj:

$$A \rightarrow B: \{K_s, A\}_{K_B}^K \quad (1.3)$$

Nu numai B cu ajutorul cheii K_B poate să decripteze mesajul și să extragă cheia de sesiune K_s . În acest caz, B știe că autenticitatea lui A este confirmată de către un server de autentificare de încredere AS. Astfel, cu asistența serverului AS, abonații A și B intră într-un sincronism de chei și pot face schimb de mesaje criptate. Menționăm că mesajul (1.2) trebuie să conțină obligatoriu numele abonatului-respondent și o singură valoare I_{A1} . Lipsa numelui respondentului în cerere (1.1) permite intrusului să înlocuiască numele abonatului-inițiator cu numele său propriu (de exemplu, X), înainte ca serverul să primească acest mesaj. Ca rezultat, A va stabili o conexiune autentică cu X în locul lui B. Dacă eliminăm valoarea unică I_{A1} , atacatorul poate beneficia de mesajele trimise anterior (1.2) și, astfel, să-l forțeze pe A ca să utilizeze cheia secretă a sesiunii anterioare (posibil, să fie deja descifrată de către atacator). Să definim ceea ce știu abonații A și B la sfârșitul etapei de autentificare. Abonatul A este sigur că toate mesajele primite și decriptate în baza cheii K_s sunt trimise abonatului B. Orice mesaj criptat în baza cheii K_s va fi decriptat numai de către B. Raționamentele similare sunt valabile, mutatis mutandis, față de abonatul B.

Ar trebui totuși o garanție că atacatorul nu va putea să se folosească de mesajele fazei de autentificare a sesiunii

precedente pentru un atac activ asupra protocolului. În acest caz, pozițiile abonaților A și B sunt diferite. Situația abonatului B este mult mai dificilă: el nu poate să stabilească unicitatea cheii de sesiune deoarece există riscul ca mesajul (1.3) să fi fost utilizat anterior într-o altă sesiune. Abonatul B poate să păstreze, desigur, cheile din sesiunile anterioare și să caute o cheie anumită pentru a stabili unicitatea sa (nu sunt printre cele salvate - unice, altfel a fost utilizată anterior). Cu toate acestea, această procedură nu este practică. În scopul protecției, B generează o singură valoare unică I_B o criptează cu cheia K_S și o trimite lui A

$$B \rightarrow A: \{I_B\}_{K_S}^{PK_S} \quad (1.4)$$

Abonatul A, la rândul său, răspunde cu mesajul:

$$A \rightarrow B: \{I_B - I\}_{K_S}^{PK_S} \quad (1.5)$$

Această testare îi permite lui B să se convingă de unicitatea cheii de sesiune K_S . După aceasta, A și B sunt gata să facă schimb de mesaje criptate. Protocolul de autentificare analizat mai sus este format din cinci mesaje. În cazul în care abonatul A interacționează cu un număr fix de parteneri permanenți, este posibil a păstra numărul de mesaje până la trei. Pentru a face acest lucru, trebuie să creai o bază de date locală cu înregistrări de tipul B: $K_S, \{K_S, A\}_{K_B}^{PK_B}$ pentru fiecare abonat permanent B. Informația pentru înregistrare este extrasă din mesajul primei sesiuni (1.2). Pentru toate sesiunile următoare mesajele (1.1) și (1.2) se exclud din protocol. Menționăm că, una și aceeași cheie K_S este folosită în mod repetat. Prin urmare, unicitatea fiecărei sesiuni trebuie să fie confirmată de către o valoare de unică folosință suplimentară I_{A2} . Pentru aceasta mesajele (1.3) și (1.4) ar trebui să fie înlocuite cu:

$$A \rightarrow B: \{K_S, A\}_{K_B}^{PK_B}, \{I_{A2}\}_{K_S}^{PK_S} \quad (1.6)$$

$$B \rightarrow A: \{I_{A2} - I, I_B\}_{K_S}^{PK_S} \quad (1.7)$$

Aceste modificări nu conduc la creșterea numărului de mesaje ale protocolului. Mesajele (1.3) - (1.5) sunt necesare la etapa inițială pentru a garanta unicitatea cheii K_S care este unică pentru o serie de sesiuni. [3]

1.2. Protocolul criptosistemului asimetric. Notăm cheile-pereche deschise și secrete ale abonatului A prin PKA și, respectiv, SKA. Protocolul începe cu cererea cheii publice de la abonatul-respondent:

$$A \rightarrow AS: A, B. \quad (1.8)$$

Serverul de autentificare răspunde cu mesajul:

$$AS \rightarrow A: \{PK_B, B\}_{SK_A}^{SK_A} \quad (1.9)$$

Prin SK_{AS} este notată cheia dublă secretă a serverului. Se presupune că A cunoaște din timp cheia publică PK_{AS} necesară pentru a decripta mesajul primit. Procedura pentru stocarea, extragerea și aplicarea cheii PKAS trebuie să îndeplinească cerințele unei securități sporite. Mijlocul PK_{AS} semnifică o discreditare completă a serverului și, împreună cu el, a întregului protocol de autentificare. Criptarea în (1.9) nu este realizată în scopul de a garanta confidențialitatea, dar pentru a asigura integritatea și autenticitatea mesajului transmis. Este necesar ca abonatul A să poată verifica autenticitatea cheii publice PK_B . Pentru a face acest lucru, numele abonatului B este returnat la mesajul (1.9) împreună cu cheia sa publică. Abonatul A cunoaște numele abonatului respondent și poate să-l verifice în permanență. Apoi A trimite lui B un mesaj:

$$A \rightarrow B: \{I_A, A\}_{K_B}^{PK_B} \quad (1.10)$$

Abonatul B decriptează mesajul cu perechea de chei private, apoi apelează la server pentru a primi cheile publice

$$PK_A: B \rightarrow AS: B, A, \quad (1.11)$$

$$AS \rightarrow B: \{PK_A, A\}_{SK_B}^{SK_B} \quad (1.12)$$

Criptarea în (1.12), la fel ca în (1.9), este efectuată pentru a asigura integritatea și autenticitatea mesajelor din server. Pentru a dovedi unicitatea sesiunii curente, ar trebui urmați pașii:

$$B \rightarrow A: \{I_A, I_B\}_{K_A}^{PK_A} \quad (1.13)$$

$$A \rightarrow B: \{I_B\}_{K_B}^{PK_B} \quad (1.14)$$

Acest protocol este format din șapte mesaje. Păstrând în baza de date locală cheile publice ale abonaților A și B, se poate evita trimiterea mesajelor (1.8), (1.9), (1.11) și (1.12). Ca rezultat, protocolul va fi compus din trei mesaje. Menționăm că, deoarece cheile publice nu sunt secrete, atacatorul poate încerca să sesizeze mesajul utilizatorilor legali juridic și să-l adauge pe cel propriu. Cel mai ușor mod de protecție constă în utilizarea transformării sub forma $\{date\}_{K_B}^{SK_B}$. O altă cale este de a introduce funcțiile de numerotare ale mesajelor criptate [3]. Așadar, numărul acestor mesaje poate fi calculat în funcție de numărul său de ordine (de exemplu, numărul curent = numărul precedent + 1) și o singură valoare aleatoare IA sau IB (de exemplu, $I_A \oplus$ numărul curent, unde \oplus - adunarea Modulo 2, operațiunea XOR), în funcție de direcția de transmitere. O altă metodă binecunoscută este metoda cheilor de unică folosință S/KEY propusă de compania Bellcore. Prin această metodă de protecție atacatorul nu va putea reda numărul legal al mesajului și, în consecință, nu va putea falsifica mesajul în fluxul de informație transmis.

2. Autentificarea cu participarea mai multor servere. Analizând protocoalele de autentificare, se propune ca ambii abonați să fie deserviți de către un singur server. Cu toate acestea, A și B pot fi abonați ai criptorețelelor diferite și pot fi deserviți de către diferite servere de autentificare. Să analizăm protocolul de autentificare pentru un criptosistem simetric. Pentru pătrunderea în sincronismul cheilor, abonatul A trebuie să transmită abonatului B mesajul $\{K_S, A\}_{K_B}^{PK_B}$ (mesajul (1.3)). Să presupunem că abonatul A este deservit de serverul AS_A , iar abonatul B - de serverul AS_B . Atunci în protocolul de autentificare trebuie să participe ambele servere, deoarece doar AS_A poate să pună în aplicare cheia de criptare K_A și doar AS_B este cheia K_B . Schimbarea protocolului se reduce la adăugarea „comunicării” serverelor dintre mesajele (1.1) și (1.2):

$$AS_A \rightarrow AS_B: K_S B, A, I_{A1} \quad (1.15)$$

$$AS_B \rightarrow AS_A: \{K_S A\}_B^{K_A} I_{A1} A. \quad (1.16)$$

Se presupune că serverele trebuie să instaleze din timp un regim de interacțiune autentic, conform Protocolului 1. Cheile secrete ale serverelor pot fi stocate. În cazul întrebuirii criptosistemului asimetric A, poate interacționa direct cu serverul AS_B . Pentru aceasta trebuie să cunoaștem cheia publică a serverului. Să presupunem că A cunoaște cheia publică PK_{ASB} , iar B cunoaște PK_{ASA} . Atunci A poate face schimb de mesaje direct cu serverul AS_B (mesajul (1.8) și (1.9)), iar B poate face schimb de mesaje cu serverul AS_A (mesajul (1.11) și (1.12)). În ambele cazuri, utilizarea bazei de date locale pentru stocarea cheilor poate păstra până la trei mesaje. [2]

3. Autentificarea în regim offline. În regimul *offline* comunicarea interactivă dintre expeditorul și destinatarul mesajului este imposibilă. De exemplu, atunci când se utilizează e-mail-ul, expeditorul creează un mesaj electronic și îl trimite, în primul rând, agentului utilizatorului, apoi agentului de transport. Acesta din urmă transmite mesajul agentului de transport al mail-serverului următor și așa mai departe, până când mesajul ajunge la agentul de transport al destinatarului. Mesajul primit este transmis agentului utilizator al destinatarului pentru a-l păstra. Destinatarul se poate adresa agentului utilizator pentru a citi mesajul, a-l salva sau a răspunde la el. După ce mesajul a fost trimis agentului utilizator, expeditorul, de regulă, nu este disponibil. Prin urmare, expeditorul și destinatarul operează independent și în mod asincron. Cu toate acestea, autentificarea expeditorului și destinatarului de mesaje e-mail este la fel de necesară ca și autentificarea în cazul interacțiunii dintre client și server. Să analizăm autentificarea în regim off-line bazată pe presupunerea că protocolul de autentificare nu este parte a mecanismului de transport. [2]

3.1. Protocolul pe baza unui criptosistem simetric. Să analizăm posibilitatea de utilizare a mesajului:

$$A \rightarrow B: \{K_S A\}_B^{K_B} \quad (1.17)$$

Autentificarea expeditorului și destinatarului poate fi considerată în cazul în care plasăm mesajul (1.17) în antetul criptat cu cheia K_S a mesajului electronic. Se presupune că în scopul de a garanta o asociere continuă se utilizează metoda descrisă mai sus de numerotare a blocurilor individuale de mesaje de e-mail. Cu toate acestea, este necesar să ne asigurăm că mesajul electronic primit nu este o copie ilegală a celui trimis anterior. Cea mai simplă modalitate se reduce la specificarea etichetelor temporare unice (time stamp) pentru fiecare mesaj. Această metodă nu este practică, deoarece necesită introducerea unui sistem al unui singur timp și al mecanismului de sincronizare a ceasurilor.

Există și o altă metodă. Pentru aceasta, în corpul fiecărui mesaj de e-mail se introduce o etichetă temporară care indică data sa de expediere, ceea ce poate fi făcut în permanență, deoarece orice sistem de e-mail include un sistem de asistență a timpului. Precizia timpului de referință ar trebui să fie suficientă pentru a se putea asigura că niciunul dintre cele două mesaje de e-mail primite unul după altul nu conțin aceleași etichete temporare. Receptorul, de exemplu, B creează un jurnal special de înregistrare și pentru fiecare mesaj primit introduce în el o înregistrare de forma {identificatorul expeditorului, eticheta temporară}. În continuare B setează un interval de timp T. Intervalul de timp este ales pe baza unei evaluări de incorectitudine a ceasurilor de rețea și a unui interval de încredere dintre timpul trimiterii și primirii mesajelor. Decizia cu privire la fiecare mesaj de intrare este adoptată în urma rezultatelor de căutare a identificatorului curent al expeditorului și etichetelor temporare din jurnalul de înregistrare. Mesajul este respins atunci când se detectează o înregistrare cu aceeași etichetă temporară. Mesajul de e-mail este respins, de asemenea, dacă diferența dintre timpul real și eticheta temporară depășește intervalul fixat T. Volumul jurnalului este reglat prin eliminarea acelor înregistrări pentru care valoarea de variație este mai mare decât T.

3.2. Protocolul pe baza unui criptosistem asimetric. Garanția unei integrități temporare (time integrity) a mesajelor este necesară și în cazul utilizării unui criptosistem asimetric. Există două metode alternative. Prima metodă este de a transfera următorul mesaj de serviciu:

$$A \rightarrow B: \{A, I, \{B\}_A^{SK_A}\}_{B}^{PK_B} \quad (1.18)$$

Abonatul A participă în calitate de expeditor. Receptorul B poate verifica autenticitatea A, decriptând $\{B\}_A^{SK_A}$ cu cheia publică A. Pentru a primi $PK_{A'}$, trebuie solicitat un server de autentificare (mesajul (1.11) și (1.12)). Valoarea unică I se folosește pentru legătura mesajului de serviciu cu următoarele fluxuri de mesaje care conțin datele despre abonatul A codificate cu PK_B . Când se trimite celelalte mesaje, se utilizează un mecanism al etichetelor temporare și numerotarea. Pentru criptosistemul asimetric valoarea unică I are același rol ca și cheia K_S în criptosistemul simetric.

BIBLIOGRAFIE

1. Кэрзуш Ю. Н., Чербу О. Л., Путинэ В. К. *Блочные криптосистемы*. Курс лекций. – Кишинэу, 2006. – 66 с.
2. Чмора Андрей. *Современная прикладная криптография*. – Москва: Гелиос, 2002. – 245 с.
3. Cărăuș Iurie, Cerbu Olga. *Securitatea tranzacțiilor electronice*. Curs de lecții. Chișinău, 2009, 164 p.

STRATEGIA DE DEZVOLTARE A SECTORULUI TIC - PARTE INDISPENSABILĂ A STRATEGIEI NAȚIONALE DE DEZVOLTARE „MOLDOVA 2020”

Andrei GRUIA,
*doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Information technology industry has the potential to become one of the most dynamic and productive economic sectors in Moldova. Moreover, the IT industry can be a catalyst for growth, efficiency and innovation for Moldova's traditional economic sectors and society.

În ultimii ani, Guvernul Republicii Moldova a recunoscut tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) drept un domeniu prioritar pentru viitorul țării, catalizator pentru dezvoltarea economică și socială. În anul 2012, Republica Moldova a adoptat „Strategia de dezvoltare națională – Moldova 2020” care pune la baza dezvoltării creșterea economică calitativă ca mijloc de reducere a sărăciei, contribuind la edificarea unui stat prosper cu nivel înalt de viață al cetățenilor. Implementarea eficientă a celor șapte priorități stabilite în „Strategia Moldova 2020” poate fi realizată cu succes doar prin utilizarea inteligentă a tehnologiei informației.

Sectorul tehnologiei informației și comunicațiilor este unul complex, compus din patru industrii, din care industria tehnologiei informației (TI) este vârful lanțului valoric, iar celelalte trei (comunicațiile, producerea și vânzarea echipamentelor) fiind industrii de suport pentru TI. Deoarece industria TI creează valoarea adăugată cea mai înaltă și are cea mai mare perspectivă de a crește (inclusiv a exporturilor), precum și contribuie cel mai mult la transformarea și eficientizarea economiei și a societății, prezenta strategie se axează pe creșterea competitivității industriei TI.

R. Moldova are nevoie de o industrie TI bazată pe cunoștințe și inovații, care va anticipa tendințele globale de business și va avea conexiuni cu oamenii de știință din țară și din străinătate, oferind o bază solidă pentru dezvoltarea produselor și serviciilor care satisfac necesitățile consumatorilor la nivel internațional.

Valorificarea potențialului transformățional al industriei TI necesită din partea Guvernului o atenție sporită. Guvernul poate stimula investițiile în sector prin utilizarea inteligentă a instrumentelor TIC, prin îmbunătățirea climatului investițional și prin promovarea investițiilor inteligente în TI.

În majoritatea țărilor dezvoltate, precum și în curs de dezvoltare, stimularea creșterii industriei tehnologiei informației este privită ca o direcție prioritară de politici, având un impact incontestabil asupra dezvoltării economice durabile.

În ultimii ani, sectorul TIC a înregistrat o dezvoltare rapidă, devenind unul de importanță economică pentru Moldova, atingând un volum de 6,5 mldr. lei în 2011 și o cotă de circa 8 % în PIB. Mai mult ca atât, sectorul TIC a continuat să crească cu o medie de 5 % anual, chiar și pe perioada crizei.

Infrastructura de telecomunicații, care este pilonul de bază pentru dezvoltarea TIC, s-a dezvoltat și s-a extins activ, cu rețele de acces de ultimă generație și conectivitate accesibilă. Rețelele de fibră optică acoperă 90 la sută din localitățile țării, telefonie mobilă acoperă 99% din teritoriul țării și a atins un nivel de penetrare de 120%. Prețurile sunt în scădere și corespund cu nivelul țărilor europene, R. Moldova este clasată pe locul 5 în lume pentru cele mai joase prețuri pentru broadband fix. În ultimul an, se dezvoltă rapid rețelele de ultimă generație, care oferă Internet mobil la viteză înaltă. Rata de penetrare a Internetului e în creștere, mai mult de 50 la sută din populația țării fiind conectată la Internet.

Grație avantajelor competitive ce țin de amplasarea geografică, apropierea culturală cu U.E. și C.S.I., capital uman multilingv și creativ, a facilităților acordate de Guvern pentru industria TI, precum și extinderii pieței TIC autohtone, în ultimii șase ani industria TI a cunoscut o creștere mai rapidă decât alte sectoare economice, în acest sens:

Volumul exportului de produse program (software) a crescut în perioada anilor 2005-2011 mai mult de zece ori, de la 3,64 mil. dolari SUA până la 47,84 mil. dolari SUA. Moldova a devenit o destinație atractivă de IT offshoring, în special pentru clienții europeni și din SUA. Pe lângă această, conform estimărilor experților europeni (www.oDesk.com), exportul TI din Moldova asigurat de freelanceri și, respectiv, nereflectat în balanță de plăți constituia în anul 2011 aproximativ 15 mln. USD. Principalele destinații de export ale companiilor TI locale sunt Marea Britanie, SUA, Franța, Germania și România.

Piața TI internă este în creștere permanentă. Totalul de cheltuieli pentru TI în anul 2011 a constituit 825,59 mil. lei, atestând o creștere de 217 mil. lei (26%) față de anul 2006. Cu toate că achizițiile de componente hardware predomină (74% din totalul pieței), se observă o creștere a procurărilor software cu 12,3% în anul 2011 față de anul 2010.

Investițiile guvernamentale în TI au crescut în ultimii ani, constituind 12,4% (2011), circa 102 mil. lei, din totalul

alocațiilor pentru TI. Creșterea în cauză se explică inclusiv prin intensificarea implementării proiectelor pe segmentul de Guvernare electronică.

Orientându-ne la practica și tendințele internaționale, devine evidentă necesitatea implementării unor politici publice (Strategia de dezvoltare a sectorului TIC) pentru dezvoltarea pe termen lung a industriei TI.

Strategia este necesar să urmărească formarea unei industrii TI competitive în plan internațional, bazate pe cunoaștere și inovații, în care companiile creează valoare adăugată și oferă produse și servicii complexe, integrând rezultatele cercetării și dezvoltării.

La elaborarea Strategiei vor fi luate în considerație rezultatele celor mai recente studii (Competitiveness Assessment of the Moldovan IT Market, 2011, elaborat de International Data Corporation (IDC)), rapoarte (Global IT report 2012; rapoartele BNS, BNM, ANRCETI), Cartea Albă de Politici TIC 2013, elaborată de Asociația Companiilor Private din Domeniul TIC, precum și recomandările și bunele practici expuse în Manualul „IT Sector Promotion in Developing and Emerging Countries” editat de Societatea Germană pentru Cooperare Internațională (GIZ).

Astfel, orientându-ne la practica și tendințele internaționale, devine evidentă necesitatea aprobării și implementării unui document de politici publice pentru dezvoltarea pe termen lung a industriei TI, bazându-ne pe următoarele considerente:

1. Industria TI este privită la nivel mondial în calitate de catalizator de creștere economică, inovații și exporturi.
2. Documentele de politici în vigoare nu definesc politica statului vis-a-vis de dezvoltarea industriei TI. Totodată, dinamica de dezvoltare a industriei TI în Moldova, precum și potențialul exportator al acesteia sugerează obligativitatea implicării statului cu politici de promovare și accelerare a creșterii.
3. Dinamica mondială de dezvoltare a industriei TI impune o ajustare rapidă a politicilor publice la noile tendințe internaționale.

În acest context și în scopul realizării obiectivelor Programului de activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”, urmează a fi elaborat proiectul Strategiei de creștere a competitivității industriei tehnologiei informației.

Proiectul Strategiei urmează să determine locul industriei TI în lanțul valoric al sectorului TIC, să descrie situația curentă și provocările pentru industrie TI, care necesită a fi abordate prin elaborarea și implementarea politicilor publice (programelor), să formuleze viziunea și obiectivul general, să stabilească obiectivele specifice, precum și inițiativele strategice pentru fiecare program, indicatori de evaluare și monitorizare a creșterii industriei TI, rezultate preconizate, etapele și riscurile de implementare a Strategiei.

Domeniile de intervenție stabilite în Strategie necesită să fie abordate în următoarele cinci programe, care vor conține inițiative specifice:

1. Excelența în educație – popularizarea TIC ca domeniu de carieră, sporirea finanțării specialităților TIC de la universități și colegii, perfecționarea curriculumului TIC, crearea parteneriatelor cu universitățile străine, stimularea și instituționalizarea participării companiilor private TI în învățământul superior, susținerea învățării pe parcursul întregii vieți etc.
2. Mediu de afaceri, facilități economice și inovație – eficientizarea procedurilor de administrare a afacerilor, eliminarea licențelor redundante și simplificarea exportului/importului de produse și servicii TI, promovarea facilităților fiscale și economice pentru industrie TI, stimularea dezvoltării pieței interne și a inovației în domeniul TI.
3. Infrastructura de finanțare și dezvoltare – dezvoltarea infrastructurii pentru afaceri TI inovative, promovarea excelenței în afaceri în companiile TI, facilitarea creării și dezvoltării start-up-urilor TI prin implementarea programelor de granturi, crearea fondurilor de investiții și fondurilor de risc.
4. Capacitate instituțională și de management a industriei TI – crearea unei agenții implementatoare pentru politici în domeniul TIC, crearea unui Consiliu de Dezvoltare TI, crearea și lărgirea parteneriatelor cu țările cu industrii TI de succes și instituțiile internaționale corespunzătoare, aderarea la organizații internaționale, convenții și programe TI.
5. Piețe și parteneriate internaționale – atragerea companiilor TI transnaționale și crearea parteneriatelor în scopul creării și promovării brandului „TI Moldova”, promovarea imaginii țării ca centru regional TI favorabil, crearea reprezentanțelor TI comerciale.

Urmare a realizării Strategiei, cifra de afaceri în industria TI va spori, volumul exportului produselor și serviciilor TI va crește, precum și numărul companiilor TI active.

Realizarea obiectivelor Strategiei va permite formarea unei industrii TI competitive în plan internațional, bazate pe cunoaștere și inovații, în care companiile creează valoare adăugată și oferă produse și servicii complexe, integrând rezultatele cercetării și dezvoltării.

Factorii de succes pentru implementarea Strategiei includ un angajament politic ferm, o dirijare eficientă și vizibilă, asigurarea cu resursele necesare, un management și o planificare bună, un sistem eficient de monitorizare și evaluare la fiecare nivel, precum și personal competent. Sunt indispensabile participarea și suportul partenerilor sociali, ale organizațiilor neguvernamentale, ale asociațiilor interesate și ale grupurilor comunitare. Un rol semnificativ revine cooperării cu structurile internaționale atât din perspectiva asistenței tehnice, cât și în vederea atragerii investițiilor partenerilor de dezvoltare.

Industria tehnologiei informației are potențialul de a deveni una dintre cele mai dinamice și productive sectoare economice din Moldova. Mai mult ca atât, industria TI poate deveni un catalizator de creștere, eficiență și inovație pentru sectoarele economice tradiționale ale Moldovei și pentru întreaga societate.

BIBLIOGRAFIE

1. Competitiveness Assessment of the Moldovan IT Market, 2011, IDC, sponsored by USAID.
2. <<http://www3.weforum.org>>.
3. <www2.gtz.de>.
4. Grecu M., Decuseară I., Taragan R. Guvernarea electronică în Republica Moldova în contextul integrării europene. Chișinău, 2005.
5. Senellart Michel. Artele guvernării. De la conceptul de regim medieval la cel de guvernare. București: Editura Meridiane, 1998.
6. Biroul National de Statistică al Republicii Moldova.

E-SERVICII

Pavel MACARI,
*masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Teodora GHERMAN,
*doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SOMMAIRE

Les technologies de l'information et de la communication créent des opportunités pour tous les secteurs économiques, à réduire la pauvreté en fournissant des ressources techniques pour les régions défavorisées, et de permettre une plus large diffusion des informations et des services par l'amélioration de la connectivité de la population dans toutes les régions du pays. Dans ces conditions, il faut rationaliser les systèmes d'information de gestion en Moldavie, à travers l'e-gouvernance et e-transformation qui représente un nouveau mécanisme d'activité de l'administration publique, qui consiste à transformer la relation entre les citoyens et les structures de l'administration publique et les relations au sein du système de l'administration publique.

Dezvoltarea rapidă a tehnologiilor informaționale a determinat revizuirea locului și rolului acestora în viața socială. În prezent, majoritatea guvernelor statelor lumii își reorganizează activitatea autorităților administrației publice, implementând tehnologiile informaționale moderne. Procesul dat a fost determinat de faptul că, la sfârșitul secolului al XX-lea guvernele multor state s-au confruntat cu necesitatea revizuirii modalităților tradiționale de desfășurare a administrației publice, care s-au dovedit a fi inadecvate provocărilor timpului (informaționale, economice, ecologice, sociale). Tehnologiile îmbunătățesc serviciile publice, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernele mai aproape de cetățeni.

Cetățenii Republicii Moldova merită un guvern modern, care să utilizeze inovațiile tehnologice pentru îmbunătățirea calității vieții. Guvernul care utilizează tehnologiile informaționale devine mai eficient, mai inteligent și mai capabil să răspundă provocărilor timpului.

Raționalizarea managementului sistemelor informaționale din Republica Moldova, prin prisma guvernării electronice și a e-Transformării care reprezintă un mecanism nou de activitate a autorităților administrației publice, ce urmează să transforme atât relațiile dintre cetățeni și structurile administrației publice, cât și relațiile din interiorul sistemului administrației publice.

În Republica Moldova, e-Guvernarea cuprinde capacitatea și dorința sectorului public de a desfășura TIC într-o îmbogățire a cunoștințelor și a informațiilor destinate cetățenilor. Calitatea susține financiar, din punctul de vedere al infrastructurii, al factorului uman, al normalizării, administrativ și capacitatea sistemică a statului. [1]

Procesul de e-Transformare al guvernării este unul complex și se derulează pe trei direcții importante: [2, p. 4]

- *e-Servicii pentru cetățeni* - (G2C) - Guvern pentru Cetățeni. Guvernarea electronică schimbă modul în care Guvernul interacționează cu cetățenii săi. Executivul aplică tehnologiile informaționale pentru a fi mai aproape de cetățeni, pentru a spori calitatea serviciilor publice și pentru a simplifica viața oamenilor. În categoria serviciilor electronice sunt incluse, de exemplu, înscrierea la o instituție de învățământ, programarea la medic, solicitarea perfecțării actelor de identitate, solicitarea și obținerea unor certificate, înregistrarea automobilelor, accesul la bibliotecile publice, solicitarea unor autorizații etc.

- *e-Servicii pentru business* - (G2B) - Guvern pentru Business. Guvernul implementează servicii electronice pentru

mediul de afaceri. Astfel, antreprenorii au acces facil la servicii de calitate. Printre e-Serviciile dedicate mediului de afaceri se numără: procedura de înregistrare a unei afaceri, obținerea de documente, certificate, licențe etc.

- *e-Servicii și infrastructuri pentru eficiența Guvernului* - (G2G) - Guvern pentru Guvern. Circuitul electronic al documentelor, prin aplicarea proiectului SIGEDIA în Guvern, vine să eficientizeze munca funcționarului, să reducă din cheltuielile Executivului, să rentabilizeze procesul decizional. Comunicarea dintre instituțiile statului devine mai eficientă prin aplicarea cadrului și platformei de interoperabilitate, care facilitează schimbul de date și asigură o colaborare mai eficientă între ministere, instituțiile și agențiile guvernamentale.

Centrul de Guvernare Electronică și-a propus ca, până în anul 2020, să fie atinse următoarele obiective: oferirea serviciilor publice prin intermediul Ghișeului Unic (care a fost lansat în anul 2012), cu aplicarea semnăturilor digitale mobile, posibilitatea solicitării și achitării on line a serviciilor publice și posibilitatea de a recepționa documentele la domiciliu.

Guvernul a lansat pe 10 mai 2012 portalul www.servicii.gov.md. Site-ul este un ghișeu unic de acces la serviciile publice prestate în Republica Moldova atât în format clasic, cât și în format electronic. Utilizând platforma, cetățenii pot afla informații despre serviciile publice și pot solicita servicii electronice. Pe portalul www.servicii.gov.md sunt disponibile la moment peste 300 de servicii, 62 dintre acestea sunt e-Servicii. Din ziua lansării și până pe 10 ianuarie 2013, platforma a înregistrat 60 274 de vizite și un număr total de 40 247 de vizitatori unici.

Analizând portalul [servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md), observăm ca acesta are o structură multidimensională și permite identificarea unui serviciu după mai multe criterii. Utilizatorii pot stabili serviciul după autoritatea care îl prestează (minister, instituție, agenție). Sistemul include date despre servicii, lista actelor necesare pentru obținerea acestora, informații despre costuri, formulare și date de contact ale instituțiilor prestatoare.

„Registrul de stat al achizițiilor publice” este un prim pas spre e-Achiziții, sistem nou, performant, care sporește viteza și transparența întregului sistem de achiziții. Ciclu de viață al licitațiilor publice sau al concursurilor prin cererea ofertelor de prețuri poate fi urmărit în format electronic:

- înregistrarea și publicarea anunțurilor de intenție;
- înaintarea cererii de lansare a procedurii;
- aprobarea/modificarea documentelor de procedură;
- înaintarea cererii de participare;
- comunicarea cu participanții la procedură;
- înregistrarea ofertelor;
- accesarea documentelor de procedură;
- crearea raportului privind procedura de achiziție și aprobarea lui;
- integrarea cu Registrul de Stat al Populației și Registrul de Stat al Unităților de Drept;
- controlul atribuirii contractului.

În urma unei analize, s-a constatat că pe parcursul anului 2011, în procesul de achiziții publice, au fost utilizate ~8,5 tone de hârtie sau peste 2 mln. de file.

Implementarea sistemului informațional e-Achiziții vine să diminueze consumul.

Tabelul 1

Consumul de hârtie în procesul de achiziții publice

An	File total	Kg total
2009	1694200	6776,8
2010	1909150	7636,6
2011	2123050	8492,2

Sursa. „Catalogul serviciilor electronice.” Ediția 1, 2013. [3]

M-Cloud. Platforma Tehnologică Guvernamentală Comună. [3, p. 22] Platforma asigură livrarea serviciilor de calitate pentru cetățeni și mediul de afaceri, precum și eficientizarea resurselor TI în sectorul public. Tehnologia de „cloudcomputing” oferă posibilitatea partajării sistemelor și resurselor TI și maximalizarea utilizării lor la un cost redus. Utilizarea tehnologiei „cloud” în sectorul public reduce costurile pentru achiziționarea echipamentului hardware și a licențelor software.

Printre beneficiile M-Cloud vom enumera:

- a) modelul de livrare inovator bazat pe consum de infrastructură, platformă și software ca servicii;
- b) eficientizarea resurselor TI prin reutilizarea și reprofilarea lor;
- c) scutirea instituțiilor publice de gestionarea propriei infrastructuri, astfel încât să se poată dedica misiunii lor și creării de servicii cu valoare adăugată;
- d) costurile reduse de întreținere a centrelor de date prin raționalizare, consolidare și virtualizare;
- e) diminuarea consumului de hârtie în procesul de guvernare.

Platforma tehnologică guvernamentală va găzdui servicii comune, cum ar fi poșta electronică, mesageria instant, gestiunea documentelor, spațiile de lucru virtuale, calendarele comune și alte instrumente de comunicare și colaborare. Administrația publică va optimiza cheltuielile TI prin înlocuirea treptată a stațiilor de lucru fizice cu stații de lucru virtuale. Aceste măsuri vor conduce la diminuarea costurilor și la sporirea securității sistemelor TI în sectorul public.

SIGEDIA. Sistem Informatic de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Publice Centrale. [3, p. 23] Circuitul electronic al documentelor în interiorul Guvernului va deveni unul fiabil prin proiectul Sigedia (Sistem Informatic de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Publice Centrale). Prin implementarea acestui sistem se reduce simțitor consumul de hârtie în interiorul Guvernului. În anul 2011, numai Cancelaria de Stat a cheltuit 13 milioane de lei pentru hârtie. În cadrul proiectului Sigedia, ministerele vor pune în circulație documente în format electronic care vor avea aceeași putere juridică ca cele pe hârtie. O altă prevedere a proiectului obligă funcționarii să utilizeze adresele profesionale de mail (gov), astfel încât să nu fie folosite platforme diferite de comunicare în interiorul Guvernului.

Conform informațiilor oferite de către directorul Centrului de Guvernare Electronică, „din luna mai 2012, portalul servicii.gov.md a fost accesat de către 67 mii de cetățeni. Peste 85% dintre aceștia se află pe teritoriul Republicii Moldova.”

C.G.E. a lansat Universitatea virtuală în e-Guvernare (ianuarie 2013). Inițiativa are drept scop:

- structurarea eforturilor de consolidare a capacității pentru e-Guvernare în sectorul public;
- valorificarea experienței în modernizarea tehnologică și cultivarea activă a cunoștințelor;
- consolidarea capacității individuale și instituționale în sectorul public.

Sarcinile proiectului sunt următoarele:

- dezvoltarea abilităților pentru atribuții funcționale în scopul realizării agendei de e-Transformare;
- dezvoltarea capacității manageriale și de leadership robust, responsabilități clare;
- colaborarea proactivă cu sectorul privat pentru a realiza efectul cumulativ al capacităților existente;
- consolidarea capacității individuale și instituționale în sectorul public pentru utilizarea eficientă a TIC. [4]

Departamentul Afacerilor Economice și Sociale al Organizației Națiunilor Unite a lansat Raportul anual „U.N. Global e-Government Survey 2012” privind dezvoltarea Guvernării electronice pe plan global.

Raportul relevă capacitatea administrațiilor naționale de a utiliza tehnologia informației pentru a furniza servicii publice și prezintă situația în 190 de state-membre ale O.N.U.

În topul celor 10 țări cu nivel avansat de e-Guvernare s-au menținut Republica Coreea, Olanda, Marea Britanie, Danemarca, Statele Unite ale Americii, Franța, Suedia, Norvegia, Finlanda și Singapore. [5]

Republica Moldova a înregistrat un salt de 11 poziții în clasamentul mondial, plasându-se pe locul 69. Este de remarcat faptul că, după o perioadă de scădere, Republica Moldova demonstrează o creștere a Indicelui de dezvoltare e-GRI de la 0,4611 (în anul 2010) până la 0,5626 (în anul 2011) depășind valoarea medie mondială. Totodată, Moldova cedează mediei europene, precum și țărilor vecine România (locul 62) și Ucraina (locul 68). [5]

Pe parcursul ultimilor ani a fost creat cadrul normativ-juridic necesar pentru reglementarea și dezvoltarea procesului de edificare a societății informaționale și a guvernării electronice în Republica Moldova, ceea ce a impulsivat procesele de creare, implementare și utilizare a sistemelor informaționale automatizate în cadrul autorităților administrației publice (A.A.P.) de toate nivelurile.

Actualmente, observăm că Guvernul Republicii Moldova și Centrul de Guvernare Electronică implementează și monitorizează deja procesul de e-Transformare, în strânsă cooperare cu instituțiile guvernamentale implicate în realizarea programelor de e-Transformare, folosind modelul altor țări din lume, precum SUA, Marea Britanie, Austria, Estonia, Singapore, Georgia, România și altele.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărâre nr. 320 din 28.03.2006 pentru aprobarea Regulamentului privind ordinea de aplicare a semnăturii digitale în documentele electronice ale autorităților publice. Publicat: 31.03.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 51-54, art. 350.

2. Raportul de activitate al C.G.E. pe anii 2010-2012. Disponibil <http://www.egov.md/images/pdf/Raport_de_activitate_al_CGE_2010_2012.pdf> [vizitat la 22.04.2013].

3. „Catalogul serviciilor electronice.” Ediția 1, 2013.

4. C.G.E. a lansat Universitatea virtuală în e-Guvernare. Disponibil <<http://itmoldova.com/2013/01/31/cge-a-lansat-universitatea-virtuala-in-e-guvernare/>> [vizitat la 24.04.2013].

5. „U.N. Global e-Government. Survey 2012.” Disponibil <<http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/UNEGovernmentSurveys/tabid/600/language/en-US/Default.aspx>> [vizitat la 24.04.2013].

PARTICULARITĂȚI PSIHICE ALE UTILIZATORILOR DE INTERNET ÎN RAPORT CU LOCUL DE CONTROL (LOCUS OF CONTROL)

Aliona PALADI,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Curiosity to determine a possible relationship between these two variables as addiction and locus of control for students is supplied by the existence of few local studies focused on specimens from Moldova, although the problem is pervasive for the entire society.

Noile tehnologii se dezvoltă atât de vertiginos încât rândurile utilizatorilor de internet se completează pe zi ce trece. Posibilitatea de a obține cât mai rapid informațiile care ne interesează reprezintă un argument important și o motivație puternică pentru a efectua aplicații frecvente prin intermediul tehnologiilor moderne.

Particularitățile psihice ale utilizatorilor de internet sunt deseori asociate cu dezvoltarea și sunt evidențiate prin flexibilitatea în operarea cu diverse genuri de informație, ceea ce amplifică gândirea, imaginația, captează atenția pentru aflarea noului, de aceea are influență pozitivă asupra psihicului.

Particularitățile psihologice legate de contextul cibernetic au fost identificate de autorul R. Suler (1998). [1] Printre acestea au fost menționate cele mai importante:

1. **Accesul la diferite relații.** Posibilitățile de relaționare pe internet depășesc cu mult ceea ce oferă mediul imediat al vieții cotidiene. Prin participarea la grupurile de discuții, cineva poate intra într-o anumită formă de contact cu sute de persoane. Internetul oferă oportunități de căutare a persoanelor, în măsura în care acestea au o identitate în contextul cibernetic.

2. **Variabilitatea timpului.** Prin intermediul internetului este posibilă dubla comunicare care se referă la comunicarea „sincronă” (în timp real), precum și comunicarea „asincronă”, specifică poștei electronice și rețelelor de socializare.

3. **Anonimatul.** În absența unei relații „față în față”, individul își poate permite să construiască identitatea pe care și-o dorește ori poate avea chiar mai multe identități. Anonimitatea are un efect dezinhibant, fapt care determină nu doar efecte pozitive (exprimare liberă directă), ci și negative (atitudini agresive, cum ar fi hărțuirea prin e-mail).

4. **Lipsa unor limite legate de spațiu.** Distanța geografică, categoric nu mai are importanță pentru comunicare.

5. **Egalizarea în privința statutului.** Accesul la internet creează și posibilitatea relaționării pe poziții directe cu persoane aflate la diferite niveluri de poziție profesională sau socială.

Totodată, în afara acestor beneficii, există și viceversa monedei și anume: declanșarea unui proces de dependență față de internet. Aceasta mai este numită și *adicția de internet* care reprezintă o pierdere compulsivă a controlului impulsurilor legate de utilizarea internetului. Poate să se manifeste prin sentimente de frustrare asociate cu neliniștea dată de imposibilitatea de a participa la comunicare din motive subiective ce țin de persoană ori din motive tehnice.

Există multe studii efectuate cu scopul de a identifica beneficiile și posibilitățile de utilizare a internetului, limitele și barierele acestora, precum și impactul pe care-l are asupra personalității. Deși în categoria utilizatorilor de internet sunt persoane de toate vârstele, cele mai vulnerabile în a deveni dependente sunt cele care fac parte din grupul adolescenților și tinerilor și, respectiv, se încadrează în limitele de vârstă de la 14 la 35 ani.

Instruirea contemporană este de neconceput fără utilizarea calculatorului, iar studenții au sarcini de a elabora planuri individuale, de a colecta informații în baza unui articol, de a efectua analiza de conținut a unui material video etc., care la fel întăresc această conduită adictivă.

Cercetarea noastră are intenția de a identifica legătura dintre anumite particularități ale personalității studentului ca utilizator activ de internet și locul de control (locus of control). Locul de control este un concept care a fost introdus de psihologul Rotter cu scopul de a depista dominarea unor caracteristici cu dominare externă ori internă. Locul de control extern se manifestă la persoanele care cred că succesele ori eșecurile lor sunt determinate de forțe ce vin din afara persoanei (ex.: norocul, succesul, destinul etc.), pe când locul de control intern este manifestat la persoanele care-și explică evenimentele și întâmplările care le copleșesc prin propria implicare (de ex.: am învățat, de aceea am reușit; am fost atent, de aceea am înțeles etc.).

Dilema care se conturează nu este de a renunța la utilizarea internetului căci nu ne putem lipsi de avantajele care le oferă, dar se impune totuși o analiză a efectelor sale asupra adaptării individului la utilizarea informației și prevenirea dependenței informaționale. Atât lipsa, cât și suprasolicitarea creierului cu informație au efecte negative asupra psihicului uman. Studenții sunt nevoiți și, totodată, tentați să se adapteze la noile circumstanțe vizavi de învățarea prin intermediul noilor tehnologii, de aceea o mare parte din timp ei îl petrec în fața monitoarelor, pentru a selecta date noi ori pentru alte scopuri care nu se referă la procesul de învățare.

Cercetarea experimentală a relației dintre dependența de internet și locul de control (Locus of Control) la studenți.

Eșantionul a fost constituit din 30 de studenți de la Universitatea de Stat din Moldova. Criteriul de selectare a fost vârsta cuprinsă între 20 și 22 de ani.

Scopul: identificarea relației dintre nivelurile de dependență de internet și localizarea controlului intern versus extern la studenți.

Ipoteze

1. Se prezumă, că studenții care au predominant locul de control intern sunt mai puțin dependenți de internet deoarece ei se pot autocontrola, își monitorizează timpul și pot să-și programeze activitatea pe internet orientată spre instruire.

2. Studenții cu locul de control extern sunt foarte influențabili de alte activități precum jocurile on line, rețelele de socializare, de aceea nu acordă importanță pentru instruire și sunt mai puțin pregătiți sub aspect academic.

Instrumente psihodiagnostice:

- *scala de măsurare a dependenței de internet (Y. Kimberly)* care poate identifica nivelurile: scăzut, moderat ori sever;

- *chestionarul Rotter (Locus of Control)* cu scop de a identifica localizarea controlului la studenți.

Rezultatele preliminare au demonstrat că studenții sunt utilizatori activi ai internetului. Datele obținute sunt incluse în figura 1.

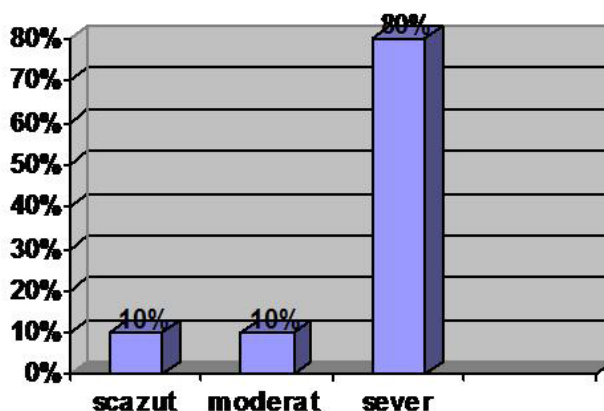


Fig. 1. Reprezentarea procentuală a rezultatelor obținute pentru identificarea nivelului de dependență de internet.

Nivel scăzut de dependență de internet au obținut 10% din optanți. Nivel moderat de dependență de internet au obținut 10% din optanți. Nivel sever de dependență de internet au obținut 80% din optanți.

Pentru a doua variabilă, locul de control, s-a depistat o corelație semnificativă pozitivă ($r = 0,80$) ($p = 0,90$) între nivelul sever de dependență de internet și locul extern de control. Astfel, prima ipoteză a fost confirmată de rezultatele obținute în urma prelucrării statistice a datelor. Loc de control extern au obținut 70% din optanții încadrați în categoria celor cu nivel sever al dependenței de internet. La fel, 20% din respondenții cu nivel moderat al dependenței de internet au obținut rezultate care-i încadrează în categoria celor cu loc de control extern. Doar 10% din optanți au obținut un nivel scăzut al dependenței de internet și sunt dominați de localizarea internă a controlului.

Concluzii. Pentru a nu deveni dependenți de internet, studenții trebuie să cunoască anumite particularități psihice legate de vârstă, dar și de urmările ce s-ar putea declanșa prin utilizarea nechibzuită și nelimitată a internetului. Pentru a înțelege limitele între avantajele și dezavantajele posibile legate de internet, studentul trebuie, mai întâi, de toate să se cunoască pe sine însuși.

Printre aspectele care definesc caracterul informației putem să le enumerăm pe următoarele: informația este impersonală, apare direct și imediat de la sursă, este codificată, are un caracter universal, este lipsită de conținutul afectiv, poate conduce spre o înstrăinare emoțională a individului de realitatea lumii înconjurătoare.

Efectele negative ale universului informațional asupra omului pot fi sintetizate în următoarele momente: persoana este nevoită să se afle într-o realitate virtuală care, deseori, poate să-i complacă utilizatorului de internet trecând spre dependență, iar odată declanșată, dependența va conduce inevitabil spre o stare de însingurare, blocare emoțională și comunicațională.

Recomandări pentru studenți în prevenirea dependenței de internet.

1. Controlează timpul petrecut în rețea. Rezistă impulsului de a reveni on-line și încearcă alte modalități de a petrece timpul. Fixează ora în care trebuie să închizi calculatorul, te poți folosi de alarma unui ceas.

2. Realmente, pune întrebarea și încearcă să răspunzi: „Cum puteam să-mi folosesc altfel timpul?” „Ce puteam face în loc să stau toată ziua în rețele de socializare?”

3. Găsește prieteni și cunoștințe care nu consideră internetul ca ceva primordial în viață.
4. Păstrează-te conectat la viața reală, citește ziare, cărți, ascultă muzică, participă la evenimente de divertisment, concerte, teatru, întreceri sportive.
5. Folosește internetul după principiul „scopul scuza mijloacele” – caută informații, economisește timp.

BIBLIOGRAFIE

1. Suler R. (1998) The Psychology of Text Relationships Created Jan 2007 - v10.
2. Boneva B., Kraut R. & Frohlich D. (2001) Using e-mail for personal relationships: the differences gender makes. In: American Behavioral Scientist, 10: p. 1-18, <www.cs.cmu.edu/~kraut/RKraut.site.files/articles/boneva>.
3. Shaffer HJ (1999), Addiction and gambling disorders: on matters of measurement and validity. In: The Behavioral Measurement Letter 6(1): p. 2-6.
4. Shaffer HJ (1999), On the nature and meaning of addiction. In: National Forum 79(4): p. 10-14.
5. The relationship between depression and Internet addiction. In: Cyberpsychology and Behavior 1(1): p. 25-36.

CREAREA INTERFEȚELOR GRAFICE CU UTILIZAREA AWT ȘI SWING ÎN LIMBAJUL JAVA

Ana POPESCU,
masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

Les interfaces graphiques ont abouti a une modernisation essentielle en informatique. Elles ont apporter une contribution considerable dans le developpement informatique, generalement, et dans le developpement Java. La creation de bibliothèques AWT et SWING ont creer dans le monde informatique un artifice de facilites et de decouvertes, qui sont la base Java.

Cu trecerea anilor, lumea informaticii s-a dezvoltat considerabil, aducând o serie tot mai nouă de inovații și descoperiri. Pentru nimeni, în zilele noastre, nu mai este o dilemă sau un tabu o accesare de net sau crearea unui document. Cu toate acestea, sunt lucruri, în spatele cărora se află multiple operațiuni de logică, nenumărate programe și, cu siguranță, diverse limbaje. Așa cum informatica face parte din seria de domenii exacte (sau așa-numitele științe exacte), cu siguranță este o absurditate parafrizarea unui limbaj, sau a unui program. Cu toate acestea, fiecare informatician/programist/om de rând interpretează în mod diferit o programă, utilitățile acesteia și desigur și funcțiile.

În cazul în care matematica este mama cunoștințelor, informatica este mașina-creier. Fiind într-o dezvoltare continuă, mă voi axa pe limbajul JAVA și interfețele grafice ale acestuia (în special bibliotecile AWT și SWING).

JAVA este un limbaj de programare orientat-obiect, puternic tipizat, conceput de către James Gosling la Sun Microsystems (acum filială Oracle) la începutul anilor '90, fiind lansat în 1995. Limbajul împrumută o mare parte din sintaxă de la C și C++, dar are un model al obiectelor mai simplu și prezintă mai puține facilități de nivel jos. Acesta poate fi rulat de pe orice platformă mobilă, pentru că sursele Java sunt compilate într-un format standard numit cod de octeți, care este intermediar între codul-mașină (dependent de tipul calculatorului) și codul-sursă. [1]

Interfața grafică este numit sistemul de afișaj grafic-vizual pe un ecran, situat funcțional între utilizator și dispozitive electronice, cum ar fi computere, dispozitive personale de tip hand-held (playere MP3, playere media portabile, dispozitive de jucat), aparate electrocasnice și unele echipamente de birou. În general, interfețele sunt ca niște „contracte” stabilite prin care diverse componente software comunică între ele. [2]

În Java, o interfață este un tip referință, similar clasei, care poate conține doar constante, semnături de metode și tipuri imbricate (nu există corpuri de metodă). Interfețele nu pot fi instanțiate, ele pot fi doar implementate de clase sau extinse de alte interfețe. Pentru a folosi o interfață, avem nevoie de o clasă care să implementeze acea interfață (să ofere un corp pentru toate metodele declarate în interfață), iar apoi putem folosi instanțe ale acelei clase.

Crearea unei interfețe grafice include multiple procese, care pun accentul pe design și funcționalitate, cum ar fi:

crearea unei suprafețe de afișare, pe care vor fi așezate obiectele grafice, care servesc la comunicarea cu utilizatorul; aranjarea în poziții corecte a obiectelor grafice pe suprafața de afișare; definirea unor acțiuni care trebuie să se execute în momentul când utilizatorul interacționează cu obiectele grafice ale aplicației; „ascultarea” evenimentelor generate de obiecte în momentul interacțiunii cu utilizatorul și executarea acțiunilor corespunzătoare, așa cum au fost ele definite. [3]

Elementele unei aplicații grafice de tip AWT și SWING sunt următoarele: importul pachetelor SWING și AWT necesare; stabilirea aspectului (Java, Windows, CDE/ Motif); stabilirea containerului de nivel maxim (fereastra principală - JFrame, fereastra secundară - JDialog, applet - JApplet); obținerea panoului de conținut (content pane) intern cadrului; stabilirea modului de așezare (layout-ului) a panoului; crearea și configurarea componentelor grafice; adăugarea în fereastra principală a componentelor grafice; crearea cadrului pentru tratarea evenimentelor (interactivității); stabilirea dimensiunii ferestrei; prezentarea ferestrei pe ecran. [4]

În comparație cu AWT, SWING reprezintă o bibliotecă nouă de componente grafice pentru JAVA. Ea este integrată în Java 1.2 și poate fi folosită separat pentru utilizare cu versiunile anterioare ale Javei (1.1.5+). [5] Această bibliotecă se adaugă la cea folosită anterior (AWT), din motive de compatibilitate. Cu toate acestea, în multe cazuri, bibliotecile se suprapun.

Interfața grafică servește interacțiunii cu utilizatorul, pe când o interfață grafică în Java este un ansamblu de componente și de componente. Scopul și ambiția sun-ului este ca dezvoltatorii să realizeze toate interfețele lor grafice cu Swing și să lase să cadă graficele vechi API.

BIBLIOGRAFIE

1. Ștefan Tanasa, Cristian Olaru, Ștefan Andrei. Java de la 0 la expert. București: Polirom, 2003.
2. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Interfa%C8%9B%C4%83_grafic%C4%83>.
3. Kathy Walrath, Mary Campione, Alison Huml, Sharon Zakhour. *The JFC Swing Tutorial: A Guide to Constructing GUIs*. Addison-Wesley Professional. ISBN 0-201-91467-0.
4. Ivan Portyankin. *Swing, Effective User Interfaces (Russian)*. 2nd Ed., Moscow: „Lory”, 2010. ISBN 5-469-00005-2.
5. <<http://doc.java.sun.com/DocWeb/>>.

APLICAȚII ELECTRONICE PENTRU LICITAȚII LA S.A. „APĂ-CANAL CHIȘINĂU”

Octavian PRUTEANU,
*masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Florentin PALADI,
*doctor habilitat în științe fizico-matematice,
conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Official site of „Apa-Canal Chisinau” is an informative site that provide full information for all who are interested in the activity or services provided by the firm. In order to meet the needs of normal operation of the company, while also providing the economy and efficiency of procurement by tender of goods, works and services involving a large number of suppliers in the contract, to ensure the development of free competition between them, objectivity and impartiality procedures procurement, and the credibility of suppliers towards SA „Apa-Canal Chisinau” as business partner, the board decided to inform potential bidders about the auction party through media sources and parallel publication of notices on the official web site of the company.

Situl oficial al S.A. „Apă-Canal Chișinău” este un site informativ care prestează informație deplină pentru toți care sunt interesați de activitatea sau serviciile prestate de întreprindere. În continuare vom face o excursie pe paginile acestui site care este alcătuit din nouă rubrici și anume:

1. Pagina principală – rubrica „Home”

„Home” este formată din trei module verticale, care sunt înnoite permanent:

- informații privind sistarea apei;

- informații utile despre produse, istoric etc.;

- noutăți.

2. Rubrica „Despre noi”

Rubrica „Despre noi” propune utilizatorilor informație despre:

- istoria întreprinderii;
- echipa managerială;
- cooperarea cu Uniunea Europeană.

3. Rubrica „Calitate”:

Rubrica „Calitate” propune utilizatorilor informație despre:

- calitatea apei;
- declararea conducerii,
- certificatele de acreditare;
- actele legislative și normative;
- Sondajul calității serviciilor.

4. Rubrica „Servicii”:

Rubrica „Servicii” propune utilizatorilor informație despre:

- rapoartele de activitate;
- genurile de activitate;
- tarifele;
- serviciile prestate;
- telefoanele relații.

5. Rubrica „Informații utile”:

Rubrica „Informații utile” propune utilizatorilor informații despre:

- birouri și funcții;
- adresați un mesaj;
- mic dicționar al apei.

6. Rubrica „Contractare”:

Rubrica „Contractare” propune utilizatorilor informație despre:

- proprietarii locuințelor;
- persoane juridice amplasate în încăperi locative;
- persoane juridice A.P.L.P.;
- persoane juridice C.C.L.;
- agenți economici.

7. Rubrica „Achiziții”:

Rubrica „Achiziții” propune utilizatorilor informație despre:

- curente;
- arhiva.

8. Rubrica „Presa”:

Rubrica „Presa” propune utilizatorilor informație despre:

- comunicate de presă;
- știri.

9. Rubrica „Contacte.”

Evoluția aplicației web pentru informare despre desfășurarea licitațiilor în cadrul S.A. „Apă-Canal Chișinău”, rubrica „Achiziții.”

În vederea satisfacerii necesităților funcționării normale a întreprinderii, precum și a asigurării economiei și eficacității procurării prin licitație a mărfurilor, lucrărilor și serviciilor cu participarea unui număr cât mai mare de furnizori la procedurile de achiziționare, asigurării dezvoltării concurenței libere între ei, obiectivității și nepărtinirii procedurilor de procurare, precum și creșterii credibilității furnizorilor față de S.A. „Apă-Canal Chișinău” ca partener de afaceri, comitetul de conducere a hotărât să informeze potențialii ofertanți despre desfășurarea licitațiilor prin intermediul surselor mass-media și, în paralel, publicarea anunțurilor pe pagina oficială web a întreprinderii.

Site-ul oficial la acel moment avea rubrica „Noutăți” unde și au fost publicate anunțurile de desfășurare a licitațiilor.

Rubrica fiind destinată noutăților, se înnoia zilnic cu diferite genuri de informație, așa cum ar fi: scurgerile, deconectările, lucrările planificate, avariile și altă informație. Informația privind anunțarea licitațiilor se dizolva în mulțimea anunțurilor. Agenții economici sunau permanent și solicitau informații cu privire la licitațiile care se desfășoară.

În urma solicitării secretarului comisiei de licitație, serviciul informatizări al întreprinderii a făcut în rubrica „Noutăți” o subrubrică „Achiziții.”

Între timp, procedura achizițiilor prin licitație a evoluat, a fost reglementată. Numărul anunțurilor s-a majorat brusc și, la solicitarea secretarului comisiei de licitație, serviciul informatizări al întreprinderii a elaborat o nouă rubrică „Achiziții” cu două subrubrici „Achiziții curente” și „Arhivă.”

Aceste subrubrici sunt necesare:

- „Achiziții curente” – pentru informarea agenților economici despre licitațiile anunțate și cele în derulare;
- „Arhivă” – pentru informarea agenților economici despre licitațiile deja petrecute și prognozarea de către aceș-

tia a perioadelor de achiziție a unor sau altor produse, lucrări și servicii, pregătirea pentru aceleași achiziții pentru anul viitor.

În urma elaborării unui site nou, el a evoluat în pagini calitative cu informații concludente. Totodată, această pagină se folosește în cazul în care procedura de achiziții prevede eliberarea caietului de sarcini, care trebuie ridicat la sediu în baza unei procuri și achitarea taxei acestuia sau taxei de garanție în cazul lucrărilor și serviciilor. La fel este elaborat pentru cazul în care procedura de achiziții nu necesită achitarea taxelor și apare posibilitatea descărcării caietului de sarcini direct de pe site-ul întreprinderii, evitând necesitatea de a face o cale pentru a ridica caietul de sarcini.

BIBLIOGRAFIE

1. German Teodora. Inițiere în Internet. Ghid complet în realizarea unui site. Chișinău: Editura „Ericon,” 2011.
2. <www.acc.md>, site-ul oficial al S.A. „Apă-Canal Chișinău.”

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПЛАТФОРМЫ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ ПРИ ИЗУЧЕНИИ ДИСЦИПЛИНЫ «ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»

Татьяна ВЕЛИКОВА

**магистр информатики, докторант,
Комратский государственный университет**

SUMMARY

This article describes the experience of the teaching of the discipline „Information Security”. The author has analyzed the possibilities of the Moodle system. Consideration subject in given article is the problem of search and realization of innovative ways of organizing teaching of the discipline „Information Security” through platform Moodle.

В связи со стремительной информатизацией во всех сферах общества, возросло количество преступлений, направленных против информационной безопасности, что приводит к необходимости пересмотреть взгляд на подготовку будущих специалистов в Молдове и за её пределами.

Сегодня это является актуальным, поскольку риску подвержены государственные учреждения, частные фирмы, обычные пользователи ПК и др. Мошеннические схемы позволяют преступникам получать доступ к секретной информации – номерам банковских счетов, кредитных карт, паролям, выводя систему из строя, тем самым получая полный доступ к компьютеру. После чего данный компьютер используется злоумышленниками в целях проведения атак на серверы, сбора конфиденциальной информации, рассылки спама, распространения новых вирусов и троянских программ.

Одна из глобальных и серьезных проблем, которую необходимо решать на уровне государства, «является обеспечение информационной безопасности, как одной из составляющих безопасности личности, общества и государства. Интенсивное развитие информационных систем, повсеместный переход на электронные формы передачи и хранения информации, а также внедрение электронных форм платежей и многие другие факторы свидетельствуют о насущной проблеме безопасности». [11]

Различным аспектам проблемы защиты информации посвящены работы Анина Б. Ю., [1] Галатенко В. А., [4] Малюка А. А., [5] Реймана Л. Д., [6] Руснак А. К., [7] Хореева П. Б., [8] Ярочкина В. И. [9] и др.

Несмотря на востребованность специалистов в области информационной безопасности, не все ВУЗы Молдовы готовят специалистов, чья деятельность призвана обеспечить защиту ресурсов информационных систем от неправомерного доступа и использования. И потому, необходимо включать основы информационной безопасности при подготовке экономистов, программистов, системных администраторов и ряда других специальностей, с тем, чтобы они владели технологиями защиты информации в компьютерных системах, имели системные знания в области управления информационными рисками, построения и эксплуатации комплексных систем защиты информации, с учетом особенностей прикладной области.

О необходимости изучения дисциплины «Информационная безопасность» на экономических специальностях в Молдове, свидетельствует работа. [11]

Выпускник университета должен знать о потенциальных угрозах безопасности, о современных механизмах защиты информации и системном подходе к формированию на их основе сбалансированной, комплексной системы обеспечения информационной безопасности. Он должен уметь устанавливать, настраивать и использовать программно-технические средства защиты. [12]

В рамках проекта **516597-TEMPUS 1-2011-1-FR «Создание сети университетов тематических исследований в области информатики и экономики в Молдове»** был разработан ряд электронных курсов на платформе Moodle. Один из электронных курсов «Информационная безопасность» был разработан автором настоящей статьи. Дисциплина «Информационная безопасность» включена в учебный план специальностей «Информатика-математика», «Информатика» по направлению подготовки 14. Педагогические науки в объеме 60/60 часов – 4 кредита.

Цель курса — заложить методически правильные основы знаний, необходимые будущим специалистам в области информационной безопасности.

В рамках данной дисциплины изучается ряд тем:

1. Общие сведения информационной безопасности.
2. Угрозы компьютерной безопасности.
3. Безопасность компьютерной сети.
4. Криптографические методы защиты информации.

Электронный курс «Информационная безопасность» содержит лекционный материал, практические работы, задания для самостоятельного выполнения студентами по темам, изучаемым в рамках дисциплины.

Лекционный материал сопровождается презентациями, которые разрабатываются первоначально в программе MS Power Point, а затем для размещения на платформе Moodle конвертируются в формат swf с использованием программы iSpring (<http://www.ispring.ru/>) (Рис. 1).



Рис. 1. Презентация по теме «Управление рисками».

Пример задания в электронном курсе: «Определите степень надежности пароля». Для определения степени надёжности пароля воспользуйтесь бесплатной онлайн утилитой. Перейдите по ссылке <http://earningguide.biz/passwordmeter.php/>. Введите один из паролей, используемых Вами. Проверьте пароль на устойчивость ко взлому. Оцените устойчивость пароля ко взлому (по набранным баллам) (Рис. 2).

Введите пароль: Введите пароль

Подсчет баллов: Устойчивость ко взлому:

Расшифровка баллов:

Длина (11) - 12 баллов
 Минимум 1 буква в нижнем регистре - 1 балл
 Минимум одна цифра - 5 баллов
 Не менее 3 цифр - 5 баллов
 Наличие и букв, и цифр - 2 балла за комбинирование

Рис. 2. Проверка устойчивости пароля к взлому.

В результате выполнения данного задания студент заполняет базу данных «Устойчивость пароля к взлому», созданную предварительно преподавателем на платформе Moodle (Рис. 3).

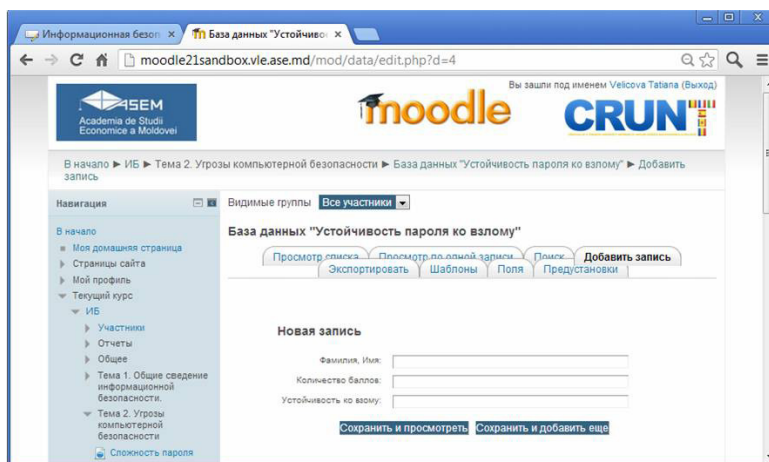


Рис. 3. Заполнение базы данных.

Были разработаны интерактивные задания, с использованием приложения Web 2.0 для поддержки обучения и процесса преподавания – LearningApps.org (<http://learningapps.org/>) и внедрены в Moodle (Рис. 4, Рис. 5).

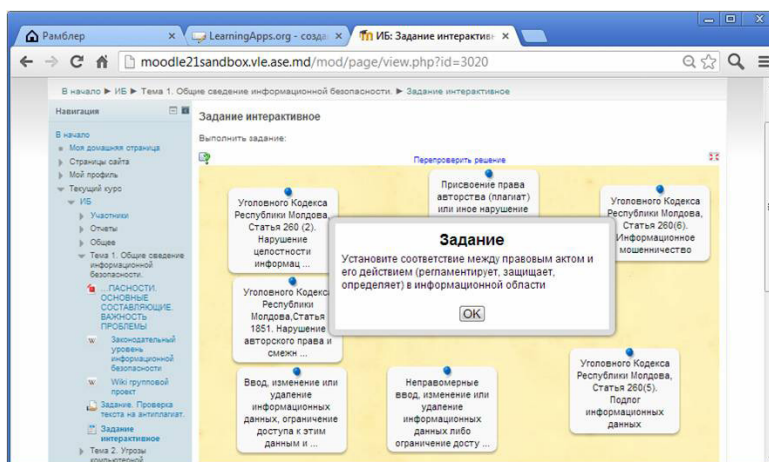


Рис. 4. Интерактивное задание на платформе Moodle на установление соответствия.

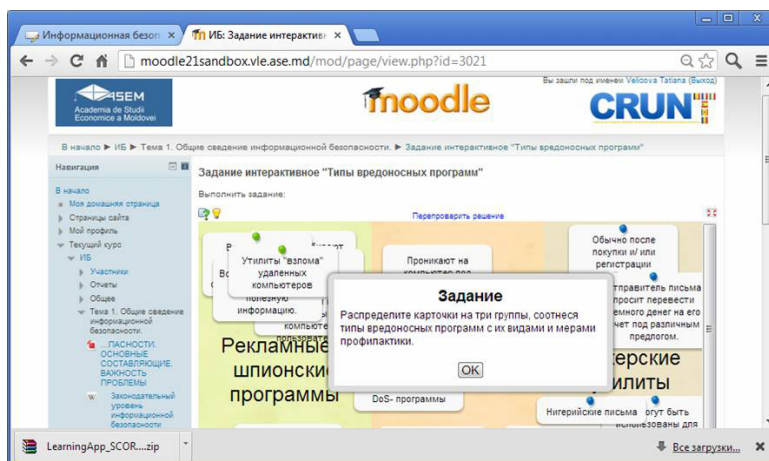


Рис. 5. Интерактивное задание на платформе Moodle „распределить карточки на три группы.”

Так же студентам при изучении данной дисциплины предлагается для выполнения групповой проект, который реализуем с использованием встроенных возможностей Wiki. В результате выполнения данного проекта студентами самостоятельно формируется «Законодательная база по информационной безопасности в Молдове» на основе уголовного кодекса Республики Молдова [13] и ряда других нормативных актов.

Автором были приведены в статье только некоторые примеры организации обучения на платформе Moodle, дополнительные возможности платформы Moodle более подробно освещаются в работах автора настоящей статьи [2], [3], [10].

Резюмируя изложенное, необходимо подчеркнуть, что использование платформы Moodle расширяет возможности преподавателя, предоставляя новый арсенал инструментов для преподавания, что позволяет поднять на более высокий уровень образовательный процесс в ВУЗе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анин Б. Ю. Защита компьютерной информации. – СПб.: БХВ-Петербург, 2000. – 384 с.
2. Великова Т. Оценивание результатов обучения информатике посредством системы Moodle // Studia universitatis, „Științe ale educației” – domeniile pedagogie, psihologie, didactici particulare, nr. 9 (59), 2012. – p. 239-247. ISSN 1857-2103
3. Великова Т. Г. Использование системы Moodle для реализации различных форм контроля в вузе. В сб.: Наука. Культура. Образование: Международная научно-практическая конференция, 11 февраля 2011. Комрат. — С. 149-151. ISBN 978-9975-4050-2-7
4. Галатенко В. А. Основы информационной безопасности / Под редакцией члена-корреспондента РАН В. Б. Бетелина / М.: ИНТУИТ.РУ «Интернет-Университет Информационных Технологий», 2003. – 280 с.
5. Малюк А. А. Введение в защиту информации в автоматизированных системах: Учебное пособие / А. А. Малюк, С. В. Пазизин, Н. С. Погожин. – М: Горячая линия-Телеком, 2001. – 147 с.
6. Рейман Л.Д. Информационная безопасность государственных организаций и коммерческих фирм: Справочное пособие. - М.: НТЦ «ФИОРД-ИНФО», 2002. -271 с.
7. Руснак А. К. Молдова и информационная безопасность. В сб.: Securitatea informațională 2011, Conferința Internațională, ediția a VIII-a, 4 mai 2011, <http://www.security.ase.md/materials/si2011/Security_inform_2011_Pages_63_-_65.pdf>.
8. Хореев П. Б. Методы и средства защиты информации в компьютерных системах: Учебное пособие / П. Б. Хореев. – М: Издательский центр «Академия», 2005. – 255 с.
9. Ярочкин В. И. Информационная безопасность. Учебное пособие для студентов. Издательство «Международные отношения», Москва, 2004 г.
10. Braicov A., Velicova T. Organizarea evaluării cu ajutorul CLMS Moodle și a altor produse soft integrabile cu el. În: The 20th Conference on applied and industrial mathematics: Dedicated to Academician Mitrofan M. Cioban, August 22-25, Communications in Education, Chișinău, 2012, p. 138-141.
11. Информационная безопасность для экономистов <http://security.ase.md/publ/ru/pubru106/o_s.html>.
12. <<http://2012.xn8sbacgtleg3cfdxy.xn--p1ai/section/76/6656/>>.
13. Уголовный кодекс Республики Молдова <<http://lex.justice.md/ru/331268/>>.

CREAREA UNUI PORTAL CU CMS DRUPAL

Cristina COȘCIUG,
masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article represents an aproach on the domain of portal creation on open source platforms, the representation of o.s. platforms, the description of the platforms alike, the objectives of such platform ant their efficiency.

Crearea portalelor pe o platformă open source este o activitate foarte actuală. Asemenea platforme au apărut relativ nu demult, iar la noi în țară sunt utilizate pentru crearea site-urilor guvernamentale. Există diverse platforme open source. Noi ne vom ocupa de reprezentarea platformei open source: **Sistem de Administrare a Conți-**

nutului, descrierea platformei date, scopul acestui tip de platformă, precum și eficiența platformelor open source. În cercetarea acestei teme am studiat diverse surse de informații, acestea constituind, în special, materialele din sursele online, cum ar fi site-ul cu documentația Drupal și alte pagini web care descriu lucrul cu un sistem de administrare al conținutului – Content Management System (CMS): avantajele, facilitățile, precum și beneficiile acestora față de programarea tradițională.

Crearea unui site în Drupal Content Management System presupune pentru început:

- studierea conceptului CMS și a platformei Drupal;
- studierea standardelor de creare a unui șablon Drupal;
- studierea arhitecturii șablonului Drupal;
- studierea și utilizarea limbajelor web HTML, PHP, CSS pentru crearea site-ului;
- instalarea platformei web-server, XAMPP, pentru lucrul cu serverul Apache și cu baza de date;
- descărcarea platformei „Drupal – Content Management System”;
- instalarea platformei Drupal, adăugarea bazei de date;
- setarea conexiunii cu baza de date;
- crearea contului administrator;
- crearea contului utilizatorului;
- crearea site-ului;
- includerea site-ului în platforma Drupal și testarea prin adăugarea conținutului, articolelor, meniurilor și plug-inurilor prin intermediul platformei.

Conceptul Sistem de Administrare a Conținutului. Un Sistem de Administrare a Conținutului – Content System (CMS) este o colecție de proceduri implementate într-o aplicație web, folosită în scopul de a procesa informația într-un mod mai simplu și mai ușor de înțeles pentru toți utilizatorii. Aceste proceduri sunt bazate, în general, pe sisteme automate. Sistemul de administrare a conținutului este utilizat pentru a adăuga, pentru a actualiza (update) sau pentru a șterge informațiile, fără a cunoaște un limbaj sau o tehnologie web. Sistemul de administrare a conținutului este un sistem software creat pentru automatizarea cât mai deplină a gestiunii conținutului, în special a site-urilor web. Scopul acestor sisteme este de a minimaliza sau elimina intervenția programatorilor în editarea și administrarea site-urilor lor. CMS-ul facilitează organizarea, controlul și publicarea de documente, tabele, baze de date, imagini și resurse multimedia. Un CMS facilitează cooperarea utilizatorilor, crearea și redactarea unor documente comune. Un „CMS web” este un CMS cu facilități adiționale pentru înlesnirea publicării conținuturilor pe diversele site-uri, portaluri, bloguri etc.

Date fiind complexitatea site-urilor web și inexistența unui model standard, definirea unitară a CMS-urilor precum și a părților componente ale acestuia este foarte greu de realizat. Delimitările dintre portale, sisteme CMS, sisteme DMS (Document Management System – Sistem de Administrare a Documentelor) și ECS (E-commerce Systems – Sisteme de Comerț Electronic) nu numai că nu sunt evidente, dar adesea aceste tipuri se suprapun.

Sistemele de administrare a conținutului web sunt folosite adesea pentru stocarea și controlul documentelor, cum ar fi articolele, manualele tehnice sau de alte natură, ghiduri de vânzări și broșuri de marketing.

Un CMS poate avea următoarele funcții:

- crearea și transferul de documente și fișiere multimedia;
- identificarea utilizatorilor-cheie și a rolului lor în gestionarea conținutului;
- atribuirea de roluri și responsabilități diferitelor categorii de conținut;
- definirea sarcinilor de lucru, îmbinate adesea cu transmiterea de mesaje, în funcție de eveniment, astfel încât administratorii de conținut sunt alertați automat când intervin modificări referitoare la partea de utilizator (profilul) fiecăruia;
- urmărirea și organizarea mai multor versiuni ale aceluiași element de conținut;
- publicarea conținutului într-o bibliotecă, pentru a sprijini accesul la conținut.

Notă. Actualmente, biblioteca sau baza de date sunt o parte tot mai importantă a sistemului; ea poate fi ușor interogată.

Necesitatea utilizării sistemelor de administrare a conținutului. Sistemele de administrare a conținutului, CMS-urile sunt bazate pe conceptul de web 2.0. Astfel de sisteme sunt importante pentru A.P.C. și A.P.L., în special pentru prestarea serviciilor, actualizarea zilnică a informațiilor etc. De asemenea, pentru unitățile de asistență medicală, care să fie sigure că informațiile pe care le publică sunt corecte și la ordinea zilei. Asumarea responsabilității pentru fiecare pagină de conținut, asigurarea coerenței în afișajul de pe site în cazul în care codul conține mai multe fișiere-șablon (create de mai mulți dezvoltatori pe parcursul mai multor ani) și de conținut, care este scris de diverși autori, este dificilă pentru un administrator de site, fără un sistem care ar facilita aceste activități.

Platformele CMS sunt puse în aplicare pentru a se potrivi acestor probleme. În primul rând, un CMS face site-ul nostru ușor de utilizat, mai puțin costisitor pentru administrare, și mai sigur.

Drupal este un CMS care include o varietate de facilități. Printre principalele beneficii comune și alte CMS-uri mai include și „Collaborative Book,” funcție care permite crearea unei cărți virtuale în care utilizatorii pot contribui în scrierea conținutului și, de asemenea, linkuri URL-friendly care asigură rescrierea linkurilor. De asemenea, cu Drupal este foarte ușor să personalizăm aspectul paginii noastre web.

În concluzie, putem afirma că utilizarea facilităților CMS de organizare de procesare a informațiilor asigură o șansă pentru cei care își construiesc site-uri fără să cunoască limbaje de programare, dar și un nivel ridicat de securitate prin

diferite reguli de control al accesului și drepturile fiecărui utilizator sau grup de utilizatori la administrarea site-ului sau a unor pagini de conținut ale acestuia.

BIBLIOGRAFIE

1. Gherman T. Inițiere în internet: ghid complet în realizarea unui site. Chișinău: Ericon SRL, 2012.
2. Nixon Robin. Learning PHP, MySQL, JavaScript, and CSS: A Step-by-Step Guide to Creating Dynamic Websites, 2012.
3. Gherman T. Instruirea continuă în domeniul Web. În: Revista „Administrarea Publică”, nr. 4, Chișinău, 2011.

MANAGEMENTUL PROIECTELOR IT CU FINANȚARE EUROPEANĂ

Svetlana BULGAC,
*masterand, șef Direcție statistică industriei,
energeticii și construcțiilor,
Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova,*

Teodora GHERMAN,
*doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Project management is the application of a system of procedures and practices, technologies and knowledge with the purpose of planning, organization, coordination, monitoring and control of running processes. IT project management meets the same basic requirements on the necessary skills but, as for any other field, there are some particularities to be taken into account when projects management processes are designed and planned. The emergency and the necessity of an IT project appears within a complex funding programme, which in majority of cases will also contain IT components.

Pornind de la creșterea continuă a necesităților și de la dezvoltarea vertiginoasă a sectorului IT, tot mai des apare noțiunea de program/proiect IT. Ce reprezintă un program/proiect IT, care sunt obiectivele unui proiect IT?

Institutul de Management al Proiectelor din S.U.A. definește programul ca pe un grup de proiecte gestionate după o anumită regulă, astfel încât să se obțină avantaje mai mari decât dacă s-ar realiza prin tratarea lor separată. [1, p. 7] De exemplu, Programul de Asistență Tehnică pentru statele C.S.I. (TACIS), lansată de Uniunea Europeană în 1991, a încorporat o multitudine de proiecte, incluzând componentele naționale, regionale și cooperarea transfrontalieră. Alteori, un program se referă la o serie de activități repetitive, derulate într-un ciclu bine definit, cum ar fi „programul de reamenajare a spațiilor”; „programul de informatizare”; „programul de constituire a fondurilor de finanțare a unor obiective”; „program editorial” ș. a.

Din cauza accepțiunilor, diferitor date ale programelor, de multe ori managementul programelor și managementul proiectelor sunt văzute ca sinonime. Totuși sunt și situații când se efectuează diferențieri nete, managementul proiectelor fiind o subcomponentă a managementului programelor.

Programul poate reprezenta o strategie regională, națională sau internațională și el se va transpune în realitate prin proiecte. De exemplu, un program național de informatizare a societății se va concretiza în mii de proiecte, venite din partea a tot atâtea echipe. Concluzia, în limbaj managerial, ar fi aceea că un program cuprinde o strategie, iar proiectele sunt tactici de realizare a acesteia.

Managementul proiectelor reprezintă aplicarea unui sistem de proceduri, practici, tehnologii și cunoștințe în scopul planificării, organizării, coordonării, monitorizării și controlului proceselor de execuție. Managementul proiectelor IT răspunde aceluiași cerințe fundamentale ale managementului dar, ca pentru oricare alt domeniu, există un anumit specific al proiectelor IT care trebuie luat în calcul atunci când procesele de management al proiectelor sunt gândite și planificate. Identificarea acestor aspecte de specificitate nu este însă acoperită nici de cerințele referitoare la competențele managerului de proiect (întrucât ține de experiența fiecărui manager de proiect în parte) și nici de cerințele metodologiilor standard de management de proiect (care ne spun „ce” trebuie făcut, dar nu și „cum” trebuie făcut).

Chiar de la etapa de planificare a unui proiect IT este necesar de determinat volumul resurselor necesare. În

condițiile Republicii Moldova, lansarea unui proiect IT este foarte dificilă, atât din punctul de vedere al resurselor financiare cât și al resurselor umane. De cele mai multe ori ne vine în ajutor Uniunea Europeană care oferă o gamă largă de programe din diverse domenii de acțiune, cum ar fi: economie, educație, sănătate, infrastructură, protecția consumatorilor, protecția mediului etc.

Uniunea Europeană este un donator important pentru Republica Moldova care, începând cu anul 1991 și până în 2009, a alocat peste 500 milioane de euro. În cadrul Programului Național Indicativ pentru 2011-2013, Republica Moldova va beneficia de 273,14 milioane de euro de la Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat în trei domenii prioritare:

- a) bună guvernare, supremația legii și libertățile fundamentale;
- b) dezvoltarea socială și umană;
- c) comerțul și dezvoltarea durabilă.

Proiectele IT se pot regăsi în oricare dintre aceste programe cu condiția că conceptul proiectului propus pentru finanțare de către UE trebuie să corespundă următoarelor criterii: [2]

- trebuie să fie clar definite activitățile, măsurile și/sau condițiile care vor fi realizate;
- obiectivele stabilite în propunerea de proiect trebuie să țină de prioritățile stabilite în documentele strategice UE-RM;
- conceptul proiectului trebuie să menționeze deficiențele și riscurile, experiențele pozitive ale proiectelor implementate anterior și recomandările respective, precum și alte activități realizate în domeniu;
- conceptul trebuie să descrie activitățile planificate și actuale ale donatorilor în domeniu;
- trebuie să existe o legătură logică între obiective, rezultate și activități;
- propunerea de proiect va aborda și aspectele intersectoriale, și anume protecția mediului, cooperarea transfrontalieră, dezvoltarea socială și culturală, managementul eficient și egalitatea de gen;
- bugetul va fi detaliat pentru fiecare activitate prevăzută în propunerea de proiect;
- va fi specificată în modul corespunzător cofinanțarea proiectului din bugetul național.

Cât privește procesul de finanțare, acesta trebuie gestionat în conformitate cu normele stricte pentru a se asigura controlul asupra modului în care se utilizează fondurile și pentru a garanta că acestea sunt cheltuite în mod transparent și responsabil.

Tabelul 1. Proiecte lansate de UE în 2009-2013 (situația la 01 aprilie 2013)

	Numărul de proiecte	Buget, euro
2009	30	123915384
2010	34	208451611
2011	40	90919130
2012	38	43199660
2013	11	7401495
TOTAL	153	473887280

Sursa: Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, http://www.ncu.moldova.md/public/files/Proiecte_lansate_pe_donatori_2009_-_2013.pdf

În concluzie se poate menționa că, luând în considerație interesul sporit în derularea proiectelor IT, ar fi oportună crearea unei baze de date (registru) a proiectelor IT cu finanțare externă. Aceasta ne-ar permite crearea unui sistem care s-ar dezvolta coerent și care ar elimina dublările, lacunele, precum și dificultățile întâlnite la domeniul dat. Totodată, acest sistem ar permite dezvoltarea domeniului IT în Republica Moldova pentru a face față cerințelor actuale.

BIBLIOGRAFIE

1. Oprea Dumitru, profesor universitar, doctor, Universitatea „Al. I. Cuza,” Iași, Suport curs „Managementul proiectelor europene.”
2. Profilul partenerilor de dezvoltare, <<http://www.ncu.moldova.md/pageview.php?l=ro&idc=549&t=/PROFILURILE-PARTENERILOR-DE-DEZVOLTARE/Uniunea-Europeana&year=&page=2&&>>.
3. Acorduri de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană. <<http://www.ncu.moldova.md/lib.php?l=ro&idc=478&t=/CADRUL-NORMATIV/Acorduri/Uniunea-Europeana-UE>>.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММНЫХ ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕПОДАВАНИЯ МАТЕМАТИКИ СТУДЕНТАМ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СПЕЦИАЛЬНОСТЕЙ

Raisa COVRICOVA,
doctorand, Universitatea de Stat din Comrat

SUMMARY

This article considers the possibilities of using the tool program means at the Mathematics lessons by the students of Economics profile for improving the quality of education. The usage of tool program means allows to make the process of complicated mathematical calculations automatical. Computer mathematical systems are proposed as a means of information technologies. These are the new software products that make it possible to make numeral, analytic and graphical calculations and to programme.

Одним из основных требований, предъявляемых к современному образованию, является его непрерывность и сохранение преемственности между различными его этапами. В полной мере это относится к обучению математике специалистов экономического профиля.

Студенты экономических специальностей вузов сталкиваются с достаточно высоким для них уровнем сложности математики. Анализ уровня знаний студентов первого курса по математике показывает, что в знаниях сегодняшних выпускников лицеев имеются значительные пробелы, относящиеся к отдельным разделам математики, в дальнейшем необходимым в ходе её изучения в вузе на экономических специальностях (например, по элементам теории вероятностей, теории матриц, интегральному исчислению и т. п.). В связи с этим, в процессе преподавания математики целесообразно решать задачи пропедевтического характера, такие, как решение экономических задач на основе математических методов с использованием средств ИТ.

Говоря об особенностях, преподавания математики на экономических специальностях, приведём развёрнутую цитату из работы А. А. Коротченковой: [2] «Во-первых, темы, рассматриваемые в рамках учебного предмета «Математика» должны иметь четко выраженный прикладной характер, что определяется его содержанием и спецификой решаемых задач. Основополагающая цель прикладной направленности преподавания математики для экономических специальностей – формирование математического аспекта готовности его выпускников к профессиональной деятельности в сфере рыночной экономики. С этой точки зрения важнейшим методом обучения является метод математического моделирования.

Во-вторых, возрастает роль курса *вычислительной* математики в процессе вузовской подготовки. Современный специалист обязан владеть методами вычислительной математики и уметь выбирать среди них наиболее подходящий для решения конкретной задачи. С этой целью представляется необходимым увязать преподавание предметов математического цикла: математики и информатики».

В настоящее время ситуация с использованием средств ИТ при изучении математики изменяется. В значительной мере, это связано с появлением мощных универсальных и простых в применении программных инструментальных средств. Под **программными инструментальными средствами** будем понимать комплекс взаимосвязанных прикладных программ и системных средств, позволяющих решать задачи математического содержания. Сегодня на рынке программных продуктов распространены такие программные инструментальные средства, как Maple, Matlab, Mathematica, MathCAD, Derive, STATISTICA, Solver и др. Область применения их в преподавании математических дисциплин в современных условиях информатизации высшего образования постоянно расширяется и навыки работы с ними востребованы, поскольку они являются эффективным инструментом для выполнения заданий по математике.

Таким образом, по мнению Павлова И. Г., [3] «необходимо сформировать такую структуру содержания математики, реализация которой создаст условия для получения обучаемыми не только базовых знаний по математике, но и навыков применения программных инструментальных средств, необходимых в дальнейшем для решения экономических задач (в области маркетинга, банковского дела, аудита) на основе математических методов с использованием средств ИТ».

Сегодня часов по предмету «Математика в экономике» очень мало. Не всегда есть возможность и время у преподавателя проводить серьезные математические выкладки, кроме этого мало кто из студентов может и готов их понять. Основная задача изучения этого предмета, по мнению автора, заключается в том, чтобы показать возможности решения задач из различных сфер экономики средствами математики. Учитывая все вышесказанное, автором предложена программа по предмету «Математика в экономике», включающая в себя

экономико-математические задачи, решение которых осуществляется с помощью некоторых программных инструментальных средств. Студенты получают экономическую задачу, создают ее математическую модель, решают ее с помощью инструментальных программных средств, а затем интерпретируют результаты согласно условиям задачи. Это позволяет активизировать учебную познавательную деятельность студентов с различной первоначальной математической подготовкой.

В основном в своей работе автор использует программу Excel в задачах финансовой математики, систему Derive 5 для нахождения значений производных, интегралов определенных и неопределенных, обратных матриц, прикладную математическую программу MathCAD для графического изображения результатов, пакет STATISTICA для обработки данных и пакеты прикладных программ для решения оптимизационных задач.

Программа Excel хорошо знакома студентам еще из школьного курса «Информатика», поэтому студентам нет необходимости рассказывать о ней. Используется она для решения задач на определение наращенной суммы по простым, сложным и непрерывным процентам, определение размера первоначального вклада, периода вклада, процентной ставки и т. д.

Система Derive 5 [1] обладает следующими особенностями: относительно проста в изучении, поддерживает интерактивный режим общения (запрос-ответ) пользователя с компьютером, не предъявляет высоких требований к типу и техническим характеристикам компьютера (реализуется практически на любом современном ПК). Derive 5, по сравнению с другими системами, более легко внедряется в учебный процесс. Диалог с пользователем Derive 5 реализует по следующей схеме:

Ввод выражения => Команда действий => Ответ.

Используется программа Derive 5 при изучении применения производных, интегралов, элементов линейной алгебры в экономике для быстрого расчета значений производных, интегралов, произведения матриц, нахождения обратных матриц в задачах балансового анализа.

MathCAD – это простая универсальная среда и в то же время мощная для решения задач в различных отраслях науки и техники, математики и статистики, финансов и экономики, физики и астрономии. Она располагает широким набором информационных, инструментальных и графических средств. Запись задач в MathCAD в наибольшей степени приближена к записи математических задач без использования компьютера, это существенно упрощает применение системы. [4] Используется эта программа на занятиях по математике для графического изображения полученных результатов, при изучении функций и их применения в экономике.

Статистические методы были и остаются важнейшей составной частью процедуры обработки результатов измерений. Одной из наиболее удачных систем для статистической обработки данных, позволяющих применять сложные методы статистического анализа чрезвычайно трудоемкие, является STATISTICA – система, применяемая для обработки экспериментальных данных. [5] Применяется при изучении элементов математической статистики.

Одним из наиболее часто используемых для нахождения решения задач линейного программирования пакетов прикладных программ является Solver.

В основе работы пакета Solver лежат интеграционные методы поиска решений. Пакет позволяет находить решения задач, имеющих целевую функцию, вычисление которой можно записать в виде формулы в одну из ячеек рабочего листа электронной таблицы. [5]

Приведем пример решения задачи балансового анализа.

Пример 1. Таблица 1 содержит данные баланса трех отраслей промышленности за некоторый период времени. Требуется найти объем валового выпуска каждого вида продукции, если конечное потребление по отраслям увеличить, соответственно, до 60, 70 и 30 условных денежных единиц.

Таблица 1

Отрасль	Потребление			Конечный продукт	Валовый выпуск
	1	2	3		
1	5	35	20	40	100
2	10	10	20	60	100
3	20	10	10	10	50

Решение. Выпишем соответственно векторы валового выпуска, конечного потребления и матрицу коэффициентов прямых затрат.

$$\bar{x} = \begin{pmatrix} 100 \\ 100 \\ 50 \end{pmatrix}, \bar{y} = \begin{pmatrix} 40 \\ 60 \\ 10 \end{pmatrix}, A = \begin{pmatrix} 0,05 & 0,35 & 0,40 \\ 0,10 & 0,10 & 0,40 \\ 0,20 & 0,10 & 0,20 \end{pmatrix}$$

Матрица A удовлетворяет обоим критериям продуктивности. В случае заданного увеличения конечного потребления новый вектор конечного продукта будет иметь вид:

$$Y = \begin{pmatrix} 6 & 0 \\ 7 & 0 \\ 3 & 0 \end{pmatrix}$$

Требуется найти новый вектор валового выпуска \bar{X} , удовлетворяющий соотношениям баланса в предложении, что матрица A не изменяется. В таком случае компоненты X_1, X_2, X_3 неизвестного вектора \bar{X} находятся из системы уравнений, которая в матричной форме имеет следующий вид:

$$X = AX + Y, \text{ или } (E - A) X = Y. X = (E - A)^{-1} Y$$

Если предложить студентам произвести все расчеты, большинство из них не справится с задачей. Поэтому можно достаточно быстро решить ее, используя систему Derive. (Рис. 1) Решение системы линейных уравнений при заданном векторе правой части дает новый вектор, как решение \bar{X} уравнения межотраслевого баланса:

$$X = \begin{pmatrix} 152,6 \\ 135,8 \\ 92,5 \end{pmatrix}$$

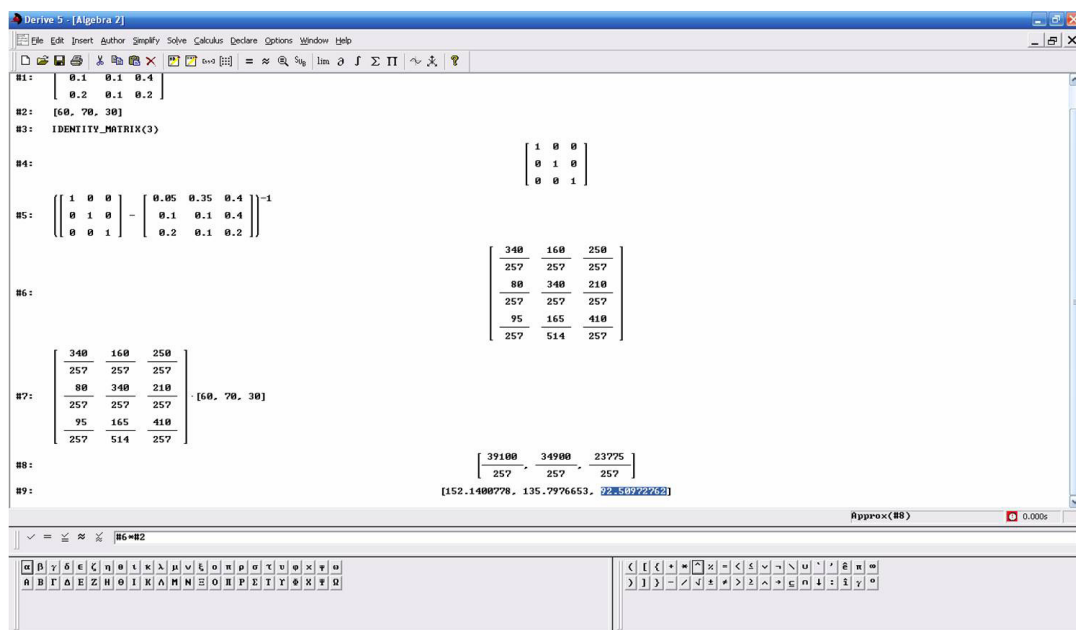


Рис. 1.

Ответ. Таким образом, для того чтобы обеспечить заданное увеличение компонент вектора конечного продукта, необходимо увеличить соответствующие валовые выпуски: 1 отрасли – на 52,2%, 2 отрасли – на 35,8% и 3 отрасли – на 85%, по сравнению с исходными величинами, указанными в таблице 1.

Следует отметить, что применение всех этих программ носит ознакомительный характер и предполагает только демонстрацию их возможностей без углубленного изучения какой-либо программы. Основная цель применения этих программ – упростить сложные математические выкладки. Таким образом, студент получает реальное представление о применении математики для решения экономических задач и представление о программных инструментальных средствах для их решения при условии умения создавать математические модели предложенных экономических задач.

Исследования в области применения программных инструментальных средств на практических занятиях позволяют предположить, что их применение на практических занятиях способствует:

- повышению качества усвоения изучаемого материала;
- увеличению объема изучаемого материала;
- индивидуализации и дифференциации обучения;
- повышению объективности контроля;

Тем не менее, существует и множество проблем, связанных с применением инструментальных программных средств на занятиях по математике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дьяконов В. П. Справочник по системе символьной математики Derive. – М.: СК Пресс, 1998.
2. Коротченков А. А. Межпредметные связи математики и информатики при подготовке специалистов экономического профиля. Дис. канд. пед. наук. – Орел, – 2000. – 102 с.
3. Павлов И.В. Применение пакетов прикладных программ в довузовской подготовке по математике (на примере курса для специальности «Прикладная информатика в экономике»). Дис. канд. пед. наук. – Москва, – 2006. – 177 с.
4. <www.mathsoft.com>
5. <www.statsoft.ru>

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Vladislav DULSCHI,
*masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The electronic control systems and the electronic document in a way can not be apart from each other. Finally it should be a system that will be complementary subsystems of electronic control and electronic management document for improving the quality of work of the institute of publicaAdministration of the Republic of Moldova, as well as the quality services to the population of the country.

Говоря о внедрении системы электронного управления и межведомственного электронного документооборота в рамках создания электронного государства в стране, в основном обсуждения замыкаются на органах центрального публичного управления. Целью данной статьи является анализ и поиск решений для внедрения информационно-коммуникационных технологий в органы местного публичного управления I и II уровней, а также организация взаимосвязи с органами центрального публичного управления.

Системы электронного управления и электронного документооборота ни в коей мере не могут быть обособлены друг от друга. В конечном итоге, должна быть создана система, которая будет взаимно дополняться подсистемами электронного управления и электронного документооборота для улучшения качества работы всего института публичного управления Республики Молдова, а также своевременного и качественного обслуживания населения страны.

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) в области социальных услуг. Социальная карта гражданина Республики Молдова. Создание и внедрение интегрированной информационной системы предоставления и учета социальных услуг на основе социальной карты Республики Молдова позволит осуществлять:

- предоставление социальной помощи населению;
- автоматизацию адресного обслуживания льготных категорий населения Республики Молдова и персонализированного учета предоставленных льгот или адресных компенсаций;
- повышение эффективности и качества социального обслуживания населения;
- реализацию принципа «одного окна» при взаимодействии населения и государства;
- повышение эффективности использования и обеспечение экономии бюджетных средств, выделяемых на социальные нужды;
- обеспечение оперативного государственного контроля использования бюджетных средств на компенсацию затрат организаций на предоставление социальной помощи;
- переход от предоставления льгот к адресной компенсации.

Использование ИКТ в данной сфере призвано решить задачи обеспечения полного и адресного целевого предоставления государственных услуг и льгот жителям республики, а также персонализированного учета предоставленных услуг, льгот и адресных компенсаций.

Социальная карта представляет собой материальный носитель информации о гражданине: нумерованную multifunctionalную пластиковую карточку с интегрированными в нее электронными и визуальными носителями информации, которая выдается жителю Республики Молдова, являющемуся получателем (в том числе потенциальным получателем) социальной помощи.

Предлагающаяся социальная карта будет идентификационным документом держателя, содержащим:

- персональные данные держателя карты (ФИО, дату рождения, указатель пола);
- идентификатор персональных данных;
- идентификационные номера документов держателя карты (серия и номер паспорта, ГОИР, серия и номер полиса обязательного медицинского страхования, номер водительских прав и т. п.);
- другие данные льготника, потребность в которых может возникнуть при развитии системы.

Предполагаются следующие области применения социальных карт:

- идентификация держателя социальной карты при обслуживании в учреждениях и организациях;
- идентификация при безналичном расходовании средств, зачисленных на социальные счета граждан;
- идентификация держателя социальной карты при обслуживании на городском пассажирском транспорте и в пригородном железнодорожном сообщении;
- обслуживание граждан в лечебных учреждениях с автоматизированной регистрацией этапов и результатов лечения, электронное выписывание рецептов, история болезни с сохранением всех анализов, вакцин и т. п.;

- возможность приобретения товаров по сниженным ценам (социальный дисконт);

- элемент программ потребительской и социальной лояльности и др.

Пластиковые карты, выбранные в качестве основы социальной карты, должны быть специально разработаны для совершения защищенных финансовых операций.

ИКТ в здравоохранении. Здоровье нации – одна из приоритетных задач государства, поэтому учреждения здравоохранения должны быть в обязательном порядке объединены в общую систему электронного документооборота Республики Молдова.

Система предназначена для мониторинга и планирования работы лечебно-профилактических учреждений Республики Молдова, а также анализа состояния здоровья населения республики.

Данный модуль системы позволит проводить:

- мониторинг состояния здоровья населения Республики Молдова;
- мониторинг и контроль оказания медицинских услуг населению.

Система обеспечит:

- ведение данных о персонале, коечном фонде и материально-технической базе лечебно-профилактических учреждений;

- формирование и ведение плана обслуживания населения в лечебно-профилактических учреждениях;

- представление обобщенных и детализированных справок и отчетов по каждому лечебно-профилактическому учреждению;

- ведение персонифицированного учета полученных медицинских услуг, финансируемых из различных источников.

Система обеспечит формирование показателей заболеваемости и обращаемости населения в лечебно-профилактические учреждения, объемов оказанной медицинской помощи и источников ее финансирования.

Система сформирует единое информационное пространство лечебно-профилактических учреждений республики, необходимые отчеты и справки, включая отчетность государственной медицинской статистики, оперативные отчеты для управления лечебно-профилактическими учреждениями, отчетность обязательного медицинского страхования.

Обеспечит ведение перечня лицензированных видов работ и услуг в сфере здравоохранения и лицензий, имеющих у лечебно-профилактических учреждений, формирование классификаторов и тарифов на медицинские услуги.

Анализ видов заболеваний позволит оперативно реагировать в случае возникновения очагов эпидемий, либо других групповых заболеваний.

Предлагаемая комплексная система в области здравоохранения нацелена на:

- повышение качества жизни и здоровья населения за счет улучшения предоставляемых в республике медицинских услуг;

- профилактическое обслуживание населения;

- снижение стоимости медицинских услуг;

- повышение уровня обслуживания населения.

Современные информационно-коммуникационные технологии оказывают возрастающее влияние на общий уровень развития медицины, качество медицинских услуг и эффективность системы здравоохранения. Существующие в настоящее время технологии сбора, хранения и обработки информации, формируемой в ходе лечения пациента, претерпели незначительные изменения. Первичная информация хранится в бумажном виде и не доступна для автоматизированного анализа. Предпосылки создания системы:

- первичная информация является основой для получения качественных и детальных статистических данных, необходимых для мониторинга и анализа эпидемиологической ситуации;

- доступ к обезличенным первичным данным о лечении пациентов может обеспечить качественный прорыв в разработке новых высокоэффективных лекарственных средств;

- автоматизированный анализ симптомов и результатов клинических обследований является ключом к профилактике заболеваний и осложнений;

- оперативный доступ к данным истории болезни независимо от места оказания медицинской услуги

важен при оказании скорой медицинской помощи и необходим для повышения качества и доступности медицинских услуг в условиях растущей мобильности населения.

Необходимость преодоления разрыва между уровнем обеспеченности специалистами и технической оснащенности муниципальных лечебно-профилактических учреждений Кишинева и Бэлыць, в сравнении с районными больницами и центрами семейных врачей остальной части Республики Молдова в условиях существенного удорожания пассажирских перевозок выдвигает создание сети телемедицинских услуг в число приоритетов информатизации здравоохранения республики. Телемедицинские технологии и системы являются оптимальным и экономически эффективным инструментом решения этих задач.

Создание и развитие электронного паспорта здоровья гражданина. Создание и развитие электронного паспорта здоровья гражданина, включая формирование единой базы данных, содержащей истории болезней, будет способствовать:

- повышению качества медицинского обслуживания населения на основе развития и использования ИКТ;
- исключению дублирования информации о человеке;
- исключению проведения повторных анализов и обследований при направлении пациента из одного медицинского учреждения в другое;
- аккумулированию в одном источнике сведений о состоянии здоровья человека.

Электронный паспорт здоровья гражданина является средством предоставления оперативного доступа к информации о состоянии его здоровья.

Предполагается, что информация о пациенте будет храниться в том медицинском учреждении, где она была получена, а метаданные - в едином центре, доступ к которому будет обеспечен лечебно-профилактическим учреждениям посредством сети Интернет. Получение витальной информации предполагается осуществлять также посредством сети Интернет в соответствии с правами доступа пользователей системы. При создании системы должен обеспечиваться соответствующий уровень информационной безопасности как персональных данных человека, так и витальной медицинской информации с обеспечением её юридической значимости путём использования электронной цифровой подписи лечащих врачей и экспертов.

Электронный паспорт здоровья должен использоваться при внедрении системы телемедицины для предоставления медицинской помощи населению, проживающему в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах, повысить оперативность оказания медицинской помощи человеку, попавшему в экстренную ситуацию.

Электронный паспорт здоровья должен стать электронным документом, обеспечивающим персонифицированный учёт оказанных медицинских услуг, результатов диспансеризации, проводимых профилактических мероприятий, преемственности оказания медицинских услуг в течение всей жизни человека. Ведение всей медицинской документации в электронном виде позволит исключить вероятность некорректного толкования врачебных записей, т. к. не только в нашей стране сложилась ситуация, что не каждый врач способен прочитать свой почерк. Наличие общей информационной системы позволит проводить консультации в других лечебных учреждениях с учетом истории болезни пациента в электронном виде, а также в динамике анализировать изменения состояния здоровья и анализов пациента.

Электронный паспорт здоровья возможно совместить с социальной картой, при этом, в экстренной ситуации врачи, посредством находящейся у пациента социальной карты смогут получить необходимую информацию о состоянии здоровья и предпринять экстренные меры для спасения человека.

ИКТ в образовании. Попытки внедрения информационно-коммуникационных технологий в сферу образования предпринимаются во многих странах. Наша страна также должна включиться в данную работу, т. к. уже доказана эффективность и необходимость внедрения данных технологий, как в образовательный, так и в аналитический процессы. Решение задач, связанных с внедрением новых образовательных технологий и принципов организации учебного процесса, обеспечивающих эффективную реализацию новых моделей непрерывного образования, в том числе с использованием современных информационных и коммуникационных технологий, напрямую зависит от возможности использования в учебном процессе инновационных методов обучения, в том числе дистанционного обучения.

Доступность технологий дистанционного обучения повышается как для обучающихся (повышается уровень и качество доступа к сети Интернет, возникает экономия времени и возможность гибкого планирования обучения в зависимости от собственных потребностей) и преподавателей (унифицируется учебный материал с возможностью его модификации в зависимости от конкретных задач и обеспечивается объективность при оценке знаний учеников и студентов), так и для разработчиков курсов (современные технологии позволяют создавать и использовать дистанционные курсы, не обладая специализированными техническими знаниями).

Повышенная функциональность средств дистанционного обучения осуществляется на основе следующих принципов:

- развитие возможностей структурирования контента и повышения мультимедийности и интерактивности;
- наличие гибких инструментов организации процесса обучения, позволяющих формировать учебные программы и статистику в зависимости от различных факторов, которые невозможно учесть при очном обучении.

Функционирование автоматизированной системы по поддержке процесса образования должно быть направлено на создание централизованных общедоступных сервисов для образовательных учреждений,

учеников, родителей и обеспечение образовательных учреждений средствами поддержки и управления процессом образования. Кроме того, должна быть реализована часть административных функций, связанных с мониторингом качества образования, обеспечением проведения экзамена на степень бакалавра. Помимо того, что родители смогут видеть успеваемость своих детей, органы публичного управления смогут оценивать и работу самих преподавателей. К большому сожалению, в нашей стране период сдачи экзаменов на степень бакалавра связан с неприятными ситуациями и неоправданными надеждами. Проводя постоянный мониторинг образовательного процесса ОПУ смогут своевременно вносить корректировку как в качество самого процесса, так и в кадровый состав преподавателей.

В системе предусматриваются функции учета и планирования кадров учебных заведений республики всех ступеней системы образования - от дошкольных до высших, а также учета потребностей образовательных учреждений в кадрах, аналитические и прогнозные функции для формирования перспективных потребностей в кадрах.

Первая очередь системы может быть реализована для обеспечения учебных заведений дошкольного, среднего и среднего специального образования, вторая - для высших учебных заведений. Другим положительным моментом в образовательном процессе может служить создание мультимедийных уроков по различным темам, а также показательных уроков преподавателей, подтвердивших свою репутацию и уровень преподавания. Возможно также размещение электронных библиотек для школьников и проведение конкурсов и олимпиад по различным предметам.

Объединение всей системы образования от дошкольного до университетского в единую систему, позволит вести отбор школьников для их дальнейшей профессиональной подготовки по определенным специальностям, а также дистанционного образования, в том числе и в зарубежных учебных заведениях.

ЛИТЕРАТУРА

1. <<http://ru.wikipedia.org>>.
2. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>>.
3. <<http://www.base.spininform>>.
4. Auditul tehnic al sistemelor informaționale ale administrației publice (centrală și locală) și analiza utilizării ITC în procesul de luare a deciziilor în administrația publică.
5. <www.mtic.gov.md/img/pdf/5_ICT_md.pdf>.
6. <<http://lex.justice.md>>.
7. Барсуков В. С. Современные технологии безопасности. – М. Нолидж, 2000, 496 с.
8. Журнал «CIO», № 5, от 21 мая 2004 года.

METODE DE UTILIZARE A INSTRUMENTELOR DE SECURITATE A INFORMAȚIEI

Nicolae CHIRPAT,
masterand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Olga CERBU,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

According to the specialists, the security threats which really exist, because the hackers and viruses appear running in magazines. The lack of security awareness and security policies are extremely important current issues. Information and identity the find insider threats are growing. It should be mentioned for those who don't know, that 70% of security incidents occurring within the organization. Experts have found that the security information begin to receive more attention following such incidents as "high profile", also, because hackers and spammers are starting to work together in order to increase profits.

Mai întâi de toate, vom da o variantă de definiție a confidențialității, care stă la baza securității. Este important ca informațiile secrete să rămână astfel pentru persoanele din exteriorul companiei. Competiția nu trebuie să vadă rețeta funcționării afacerii, serviciului, personal și chiar de stat, iar persoanele neautorizate să nu aibă acces la bazele de

date sau la documente confidențiale. Prin problema apărută, atunci când o informație secretă este data publicității, întrebarea este „Cine are acces?” Răspunsul trebuie să fie: „Doar persoanele autorizate.”

Protecția datelor împotriva atacurilor informatice din exterior a fost mereu una dintre principalele provocări. Odată cu evoluția tehnologiei, securizarea informațiilor importante a devenit un proces din ce în ce mai complicat și mai stringent. În timp ce specialiștii dezvoltă soluții avansate pentru a cripta și securiza datele digitale, se găsesc rapid modalități pentru anularea acestor eforturi. Acest conflict obligă, într-un fel, industria să evalueze, dar și companiile să țină pasul cu noile tendințe.

De obicei, nu se ia în considerație riscul unui atac decât atunci când acesta s-a întâmplat deja. Pierderea datelor confidențiale poate conduce la pierderea clienților, la pierderi financiare, a productivității angajaților, în cazul firmelor și cu mult mai serioase avarii în cazurile în care spargerile sunt asupra bazelor de date ce conțin informații, ce țin de secretele unui stat sau ale unor companii de cercetare secrete. Protecția informațiilor presupune ca acestea să rămână confidențiale, corecte și disponibile oricând și de oriunde.

Pentru că sistemele informatice să-și realizeze scopul, informația trebuie să fie disponibilă atunci când este necesar. Este important ca sistemele critice să fie disponibile mereu și o măsură de precauție este prevenirea atacurilor din exterior.

Când se alege o soluție pentru securizarea comunicațiilor dinspre-spre Internet, trebuie luate în considerație cele două fluxuri de comunicare, cele care vin din exterior și informațiile care pleacă.

O soluție modernă pentru securizarea informației este U.T.M. (Unified Threat Management). Aceasta este o soluție integrată de securitate, o evoluție a firewall-ului tradițional, într-un produs de securitate complet ce poate să îndeplinească multiple funcții de securitate, cum ar fi Firewall, Intrusion Prevention System, Antivirus, Antispam, VPN, web filtering, management de bandă, detectare și blocare aplicații de tip I.M. sau P2P și altele. Toate aceste funcții integrate au loc înainte ca pericolele să ajungă în rețeaua locală și să afecteze cumva sistemele din spate.

Echipamentul U.T.M. poate verifica și identifica în timp real toate informațiile care vin și pleacă spre Internet din interior, prevenind, astfel, furturi de date; poate filtra și monitoriza site-urile pe care angajații le accesează, poate alcătui-emite rapoarte cu activitatea utilizatorilor, oferă protecție de tip Antivirus, Antimalware, Antispam și Intrusion Prevention System, ce se actualizează în timp real.

Securitatea are ca scop primordial asigurarea integrității, confidențialității și disponibilității informației. Integritatea se referă la măsurile și procedurile utilizate pentru protecția datelor împotriva modificărilor sau distrugerii neautorizate.

Disponibilitatea se asigură prin funcționarea continuă a tuturor componentelor. Diverse aplicații au nevoie de niveluri diferite de disponibilitate în funcție de impactul sau daunele produse ca urmare a nefuncționării corespunzătoare.

Confidențialitatea se referă la protecția datelor împotriva accesului neautorizat. Fișierele electronice create, trimise, primite sau stocate pe sistemele de calculate în proprietatea, administrarea sau în custodia și sub control, sunt proprietatea instituției în condițiile legii.

Utilizatorul răspunde personal de confidențialitatea datelor încredințate prin procedurile de acces la sistem. În scopul administrării eficiente a informației și pentru asigurarea securității informației, utilizatorul autorizat poate revizui sau utiliza orice informație stocată sau transportată în conformitate cu legislația în vigoare și reglementările stabilite. În aceleași scopuri, este posibilă monitorizarea activității utilizatorilor.

Utilizatorul nu este în drept să încerce să acceseze, obțină, extragă informația pentru care nu are autorizație. De asemenea, utilizatorul activelor informaționale nu are dreptul de a divulga informația la care are acces sau la care a avut acces ca urmare a unei vulnerabilități. Această prevedere rămâne în vigoare după ce utilizatorul a încetat relațiile de muncă.

Confidențialitatea informației transmise prin intermediul resurselor de comunicații ale terților nu poate fi asigurată. Pentru aceste situații, confidențialitatea și integritatea informațiilor se poate asigura folosind tehnici de criptare. Pentru a realiza scopul politicii de securitate, au fost formulate următoarele obiective:

- *de organizare*: implementarea măsurilor organizaționale direcționate spre reglementarea internă a procesului securității informaționale;

- *de asigurare*: asigurarea că politica, regulamentul și procedurile de securitate sunt în concordanță cu cadrul normativ național și cel internațional în domeniu;

- *de prevenire*: prevenirea accesului neautorizat;

- *de detectare*: detectarea intrușilor și programelor automatizate neautorizate și aplicarea arsenalului de contracmăsură corespunzătoare serviciului;

- *de investigare*: utilizarea tehnicii adecvate pentru obținerea informațiilor despre posibili intruși și programe automatizate neautorizate;

- *de continuitate*: garantarea funcționării neîntrerupte.

Pentru a atinge scopurile propuse, vor fi implementate următoarelor principii:

- managementul eficient al procesului de securitate a informației. Activitatea privind asigurarea securității informației este inițiată și controlată de către conducător;

- coordonarea activității securității informațiilor are dreptul de a divulga informația la care are acces sau la care a avut acces ca urmare a unei vulnerabilități. Această prevedere rămâne în vigoare după ce utilizatorul a încetat relațiile de muncă;

- legalitatea procesului securității informației dezvoltă și pune în aplicare politici, regulamente și proceduri pri-

vind securitatea informației, bazate pe cerințele legislației în vigoare, precum și cu standardele internaționale și naționale în domeniul securității informației;

- coordonarea acțiunilor securității informaționale, fizice și economice. Acțiunile care asigură securitatea informațională, fizică și economică sunt efectuate pe baza unei interacțiuni clare și coordonate, între subdiviziunile implicate, în parte ce țin de scopuri, obiective, sarcini, metode și instrumente;

- fezabilitatea financiară. Compania optează pentru măsuri care să asigure securitatea informației, ținând cont de cheltuielile pentru punerea acestora în aplicare, probabilitatea apariției amenințărilor asupra securității informației și consecințele eventualelor pierderi ale informației;

- selectarea angajaților. Compania va ține să selecteze personalul (angajații) în baza unor criterii strict reglementate și obiective, să promoveze și să asigure respectarea normelor de etică profesională în vederea reducerii riscurilor de securitate a informației;

- asigurarea completitudinii documentației securității informației. Asigură ca toate cerințele securității informației să fie înregistrate și aprobate prin actele normative interne;

- familiarizarea cu aspectele securității informației. Prevederile actelor aprobate privind securitatea informației sunt comunicate angajaților, furnizorilor și altor persoane și entități interesate, care au acces la informație. Compania va oferi periodic informații, instruiți și recomandări în domeniul securității informației;

- reacția la incidentele securității informației. Compania urmărește să identifice, analizeze și să răspundă imediat la potențialele încălcări ale securității informației;

- responsabilitatea personală. Angajații, precum și furnizorii, alte persoane și entități care au acces la informație, sunt responsabili personal pentru respectarea cerințelor securității. Responsabilitățile pentru securitate se includ în contractele de muncă ale angajaților, precum și în contractele (acorduri) cu alte persoane sau entități;

- evidența activelor informaționale menține o evidență a tuturor acțiunilor angajaților și altor persoane care utilizează activele informaționale;

- drepturi minime de acces; angajații, precum și alte persoane vor beneficia de drepturi minime de acces pentru exercitarea calitativă și în timp util a obligațiilor de serviciu/contractuale;

- proiectarea noilor activități/procese; în afară de activitățile operaționale exercitabile, va ține cont de cerințele securității informației în activitățile de proiectare a noilor activități/procese. Elaborarea și documentarea cerințelor de securitate a informației se efectuează la etapele inițiale de proiectare, anume în partea ce ține de prelucrarea, manipularea, păstrarea și transmiterea informației;

- revizuirea și actualizarea; analizează periodic reglementările interne din punct de vedere al eficacității, eficienței, precum și actualizează acestea adaptându-le la noile cerințe și necesități.

CLASIFICAREA METODOLOGIILOR DE MANAGEMENT AL PROIECTELOR IT

Nadejda SCRIPNIC,
*masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

Olga CERBU,
*doctor, lector universitar superior,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

Project management involves planning, organizing, monitoring and control of all the aspects of the project, and motivating everyone involved to safely achieve the project's objectives, within fixed time, cost and performance criteria. IT project management responds the same fundamental requirements regarding the needed skills, but, as for any other area, there are some particularities specific to IT projects, particularities that must be taken into consideration when the project's management processes are planned and designed. There are several IT project management methodologies. Each methodology has its own way of organizing processes, procedures, of best practices and templates needed for successful project management. If we look more detailed at these methodologies we will notice many similarities. There are also differences, not because of the incompatibilities, but rather because of the emphasis on them.

Ce este un **proiect**? Un **proiect** este un ansamblu de activități, aparținând unor faze care se interferează între ele, având un sfârșit comun și fericit, permițând satisfacerea unei nevoi sau cerințe identificate, prin contribuția unor

participanți coordonați de un responsabil pentru care există un obiectiv triplu: costul, termenul și calitatea produsului rezultat.

Managementul de proiect este o metodologie formală anume elaborată pentru a gestiona proiectele. Acest tip de management este diferit de managementul activității de rutină având ca scop reducerea riscului și incertitudinii implementării proiectelor.

Managementul de proiect va ține cont și de faptul că produsul proiectului și activitatea proiectului sunt definite la mai multe niveluri, care se conturează în succesiunea etapelor proiectului.

Managementul proiectelor presupune planificarea, organizarea, monitorizarea și controlul tuturor aspectelor legate de proiect și motivarea tuturor celor implicați pentru a realiza în siguranță obiectivele proiectului, în limita timpului, costului și criteriilor de performanță stabilite.

Fiecare metodologie își are propriul mod de organizare a proceselor, procedurilor, a celor mai bune practici și șabloanelor necesare gestionării cu succes a proiectelor. Dacă ne uităm mai detaliat la aceste metodologii, vom observa multe asemănări. Există și deosebiri, nu atât datorită incompatibilităților cât datorită accentului care se pune pe acestea.

1. Una dintre metodologiile standard recunoscute în managementul proiectelor o reprezintă Project Management Body of Knowledge (PMBOK), care reprezintă un standard elaborat de Project Management Institute (PMI). PMBOK asigură baza necesară înțelegerii cum să gestionăm munca ca și un proiect, dar nu reprezintă în mod necesar o metodologie care poate fi utilizată direct în gestionarea proiectelor.



Fig. 1. Metodologia PMBOK.

2. O altă metodologie este AGILE folosită în managementul proiectelor software care asigură livrarea la timp, în marjele de calitate, a proiectelor, optimizând rezultatele echipei prin creșterea productivității, a gradului de planificare și prin optimizarea structurilor existente în organizație.

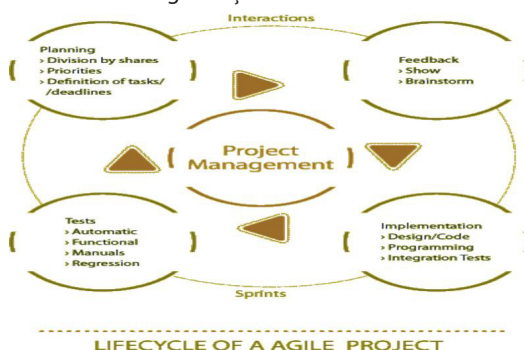


Fig. 2. Ciclul de viață al metodologiei AGILE.

Metodologia **AGILE** există în mai multe variante: **XP** (eXtreme Programming), **SCRUM**, **DSDM**, **Crystal**, **Feature Driven Development**, **Lean Software Development** (au fost menționate doar câteva). Toate folosesc principii de bază ale filozofiei **AGILE**, dar o implementează în moduri diferite.

Valorile **SCRUM** sunt derivate din cele ale metodologiei **AGILE**. Metodologia de Management al Proiectelor Software **SCRUM** se bazează pe **SPRINT**-uri. Așa cum un alergător de maraton încearcă să obțină un ritm constant pentru a ajunge linia de finish, echipele **SCRUM** trebuie să dezvolte produse cu o anumită viteză pentru a reuși livrarea în timpul alocat proiectului.

Un **SPRINT** are o dată de start și una de încheiere. Sunt evenimente fixate în timp, în care nicio modificare nu este permisă.

3. **Method Project Management Methodology ('MPMM')** este o metodologie de management de proiect care descrie în detaliu fazele și activitățile necesare pentru a derula proiectele cu succes.

Ciclul de viață al proiectului care este încorporat în metodologia **MPMM** are 4 faze (fig. 3):

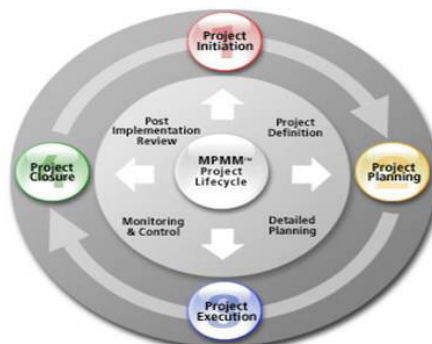


Fig. 3. Ciclul de viață al proiectului conform metodologiei MPMM.TM

Inițierea presupune demararea proiectului, documentarea business case-ului, studiul de fezabilitate, termenii de referință ai proiectului și numirea echipei inițiale.

Planificarea presupune crearea planurilor asociate: project plan, planul de resurse, planul financiar (bugetul), planul de obținere a acceptanților și planul de comunicare.

Execuția presupune crearea livrabilelor proiectului și controlul diverselor elemente cum ar fi livrabilele, aria de cuprindere a proiectului (scope), calitatea, riscurile și problemele (issues).

Închiderea presupune dezalocarea resurselor, predarea către client și recepția livrabilelor proiectului și realizarea analizei postimplementare a proiectului.

Observație. Mai mult de 45.000 de profesioniști din 50 de țări folosesc în mod curent ciclul de viață de proiect MPMM Project Life Cycle pentru a derula proiecte.

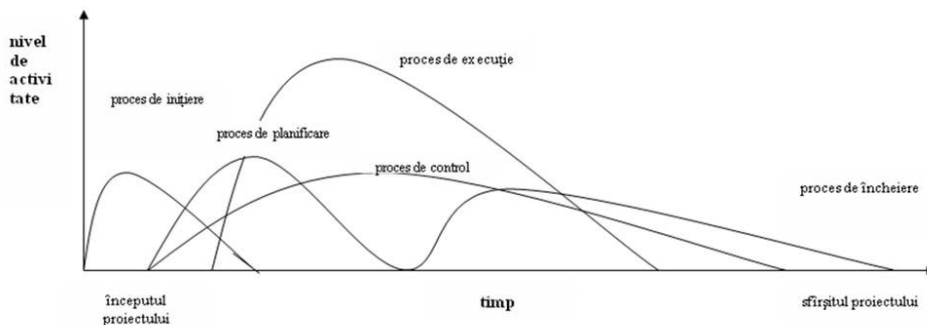


Fig. 4. Ciclul de viață al unui proiect.

Managementul proiectelor IT răspunde aceluiași cerințe fundamentale referitoare la competențele necesare dar, ca pentru oricare alt domeniu, există un anumit specific al proiectelor IT care trebuie luat în calcul atunci când procesele de management al proiectelor sunt gândite și planificate. Identificarea acestor aspecte de specificitate nu este însă acoperită nici de cerințele referitoare la competențele managerului de proiect (întrucât ține de experiența fiecărui manager de proiect în parte) și nici de cerințele metodologiilor standard de project management (care ne spun „ce” trebuie făcut, dar nu și „cum” trebuie făcut).

Prioritatea nu este cercetarea rezultatelor, ci a proceselor care conduc la aceste rezultate. Problema care trebuie rezolvată este o nouă organizare, o ameliorare continuă, cu un accent deosebit de cooperare între oameni. Iar conducerea întreprinderii trebuie să genereze ea însăși și să promoveze punerea în valoare a climatului favorabil cooperării.

Cu alte cuvinte, să nu căutăm „glonțul de argint”, adică o soluție pentru organizarea și conducerea proiectelor software, că s-ar putea să nu existe. În schimb, putem avea o abordare mai modestă, bazată pe ideea de perfecționare continuă: adică să ne îmbunătățim permanent activitatea și atât.

BIBLIOGRAFIE

1. „Informatica Economică,” nr. 9, 1999.
2. „Informatica Economică,” nr. 2, 1997.
3. „PS Report,” octombrie 1999.
4. I. Vasilescu. *Managementul proiectelor*. București, 2005.
5. P. Marinescu. *Management de proiect*. București, 2005.
6. I. Roșca, N. Davidescu, E. Macovei, V. Răileanu. *Proiectarea sistemelor informatice financiar-contabile*. București, 1993.
7. Wolfgang Lessel. *Managementul proiectelor*, București, 2007.
8. <www.mensoft.com>.

TEHNOLOGII INFORMAȚIONALE APLICATE ÎN PROCESUL DE STUDIERE A LIMBILOR STRĂINE

Viorica MUNTEAN,
masterandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In recent years there has been an explosion of interest in the use of virtual worlds such as for language learning and teaching. The online mode of distance learning allows teachers and students to interact with each other either in real-time. The paper will discuss the opportunities and challenges offered by Virtual Worlds for teaching and learning. There are shown techniques, which are effective in the networked environment, e.g. like e-learning, collaborative learning, and on-line learning. Virtual environments allow students to create a world that encompasses anything they can dream up.

Urmele instruirii la distanță duc către începutul secolului al XVIII-lea, când serviciile poștei au început să devină accesibile unui grup mai larg de utilizatori. Pionieratul documentat al instruirii la distanță îl deține englezul *Isaac Pitman*, care în 1840 începe cu studenții săi învățarea la distanță a bibliei. [1]

Tehnologia Informației și a Comunicării (TIC) prezintă un rol important în predarea limbilor străine, ceea ce presupune posibilitatea de a integra instrumente informatizate în activitatea de învățare.

Pentru formarea anumitor competențe în cadrul educației formale a elevilor, este necesar studiul celor trei categorii de componente - cunoștințe, abilități atitudini (părți indispensabile din proiectarea curriculară), la care se raportează cu prioritate disciplinele socioumane studiate în gimnaziu și în liceu. În continuare, vom menționa competențele-cheie europene care contribuie la dezvoltarea și formarea anumitor abilități TIC cu scopul de a primi, stoca, produce și evalua informațiile pentru a comunica prin intermediul Internetului. Astfel, dezvoltăm: [4]

- competențe sociale și civice;
- spirit de inițiativă și antreprenoriat;
- comunicare în limba maternă;
- sensibilizare și exprimare culturală;
- competență digitală;
- a învăța să înveți;
- competențe matematice și competențe de bază în științe și tehnologii;
- comunicare în limbi străine.

Învățarea asistată de calculator oferă studentului și profesorului de limbi străine o gamă de activități care au la bază anumite resurse hardware și software. Cele mai utilizate resurse sunt produsele software (softuri educaționale sau didactice) care se adresează direct celor care învață și permit elevului: [2]

- să acceseze diverse surse informaționale;
- să proceseze informații;
- să construiască pe aceste baze cunoștințe noi;
- să dobândească competențe/capacități prin demonstrații, exemple, explicații, exersări, simulări etc.

În esență, softurile educaționale sunt programe sau lecții în format electronic, proiectate în raport cu o serie de coordonate pedagogice (obiective, conținut specific, caracteristici ale elevilor, metode, feedback secvențial și evaluări formative). În raport cu funcțiile (sarcinile) asumate, respectiv, și cu funcția pedagogică îndeplinită, softurile pot fi clasificate astfel: [3]

- softurile tematice destinate predării/învățării de cunoștințe noi;
- softurile de exersare (Drill - and - Practice);
- softurile de investigație;
- softurile de sinteză (recapitulative);
- softurile de simulare ce permit reprezentarea controlată a unui fenomen, proces sau sistem real;
- softurile pentru testarea cunoștințelor.

Prezentăm, spre ilustrare, câteva exemple de aplicații on line care pot contribui la formarea/ dezvoltarea/ consolidarea competențelor specifice în procesul de studiere a limbilor străine: [5, p. 19]

Platforma eTwinning: <http://www.etwinning.net>

- promovează colaborarea și relaționarea între școlile europene prin intermediul tehnologiei informațiilor și a comunicațiilor (TIC).



Google Docs: http://www.google.com/google-ds/hpp/hpp_ro_ro.html

- reprezintă un instrument on line pentru crearea în colaborare de documente, foi de calcul, prezentări, chestionare;
- permite formatarea, încărcarea de imagini, comentariile, tabelele, formulele.

Wikispaces: <http://www.wikispaces.com/>

- reprezintă o aplicație care permite crearea unui site web al cărui conținut este creat în colaborare de către utilizatori, păstrând versiunile succesive;
- are o interfață simplă, conține forum, inserare de fișiere, linkuri, imagini, statistici și un număr nelimitat de pagini. Alternative: pbwiki, Wetpaint.



Wallwisher: <http://www.wallwisher.com/>

- permite crearea unui „avizier” virtual pe care pot fi postate scurte mesaje conținând text, imagini și legături;
- poate fi folosit pentru brainstorming, pentru a posta adrese de Internet utile, cuvinte noi, termeni sau comentarii pe o temă dată; colaboratorii pot fi invitați prin e-mail sau cu ajutorul URL-ului.

Glogster: <http://www.glogster.com/>

- reprezintă o aplicație simplă pentru crearea de postere interactive; combină imagini, video, muzică, fotografii, linkuri pentru a crea pagini multimedia.



Picasa: <http://picasa.google.com/>

- aplicație gratuită oferită de Google pentru organizarea, stocarea și editarea de fotografii;
- oferă numeroase instrumente de editare, precum și posibilitatea de a crea prezentări, colaje, publicare de albume pe Internet, pregătirea fotografiilor pentru utilizare externă (tipărire, e-mail);
- necesită download și instalare. Alternative: Flickr.

Potatoes: <http://hotpot.uvic.ca/>

- cuprinde șase aplicații gratuite pentru crearea de teste interactive: cu răspuns multiplu, cu răspuns scurt, cuvinte încrucișate, formare de perechi, ordonare și completare de fraze; necesită download și instalare.[4]

Platforma iTeach: <http://www.iteach.ro>

- integrarea cadrelor didactice într-o rețea națională dedicată dezvoltării socioprofesionale oferind oportunități pentru dezvoltare profesională, prin publicarea de materiale și participarea la grupuri de discuții, precum și prin participarea la cursuri online de formare continuă.



Platforma Ael - Advanced eLearning oferă suport pentru: predare și învățare; testare și evaluare; administrarea conținutului; monitorizarea procesului de învățământ.

AeL Educational este structurat pe patru categorii de elemente componente: bibliotecă virtuală, clasa virtuală, administrare și testare. În plus, conține un dicționar integrat cu toate celelalte module. Utilizarea lecțiilor AeL în activitatea didactică la disciplinele socio-umane permite:

- accentuarea laturii pragmatice a aplicării curriculumului: profesorul face legătura directă și evidentă între ce se învață și de ce se învață;
- integrarea tehnologiei informației și a comunicațiilor în procesul didactic, fapt ce poate contribui la sporirea calității învățării și la reducerea timpului de învățare; îmbinarea eficientă a metodelor de învățare programată - algoritimizarea, modelarea și simularea - cu cele euristice, asigurându-se, astfel, formarea unui stil de muncă participativ, prospectiv și creativ; autoinstruirea și învățarea angajată; profesorii devenind ghizi, consilieri, chiar componenți ai unor echipe create cu scopul investigării unei situații.

Teachertube: <http://www.teachertube.com>

- găzduire de videoclipuri create de profesori în scopuri educaționale. Poate fi și o sursă de materiale utile.



Moodle: <http://www.moodle.ro>

- moodle este un LMS (Learning Management System - EN, Sistem de Administrare a Învățării) Open Source;

- este cea mai populară platformă de administrare a învățării la nivel mondial, folosită în zeci de mii de școli din lume.



Este evident că punerea în valoare a potențialului formativ al acestor resurse, suporturi și moduri noi de învățare/instruire devine realitate numai atunci când educabilii și personalul didactic au acces deplin la utilizarea TIC în școală și în afara acesteia.

Putem sintetiza modul de utilizare a acestor resurse în activitatea didactică, folosind drept repere recomandările UNESCO. [5, p. 28, 29]

Tabelul 1 de mai jos redă sintetic câteva valențe formative ale resurselor TIC pentru activitatea didactică la disciplinele socioumane:

Repere (UNESCO)	Resurse software	Competențe generale	Discipline la care pot fi integrate resursele TIC în activitatea didactică
Utilizarea pachetelor software generice.	- PowerPoint, aplicații de editare de texte, editor de diagrame/grafice, aplicații pentru procesarea textului, cărțile electronice (eBooks).	1. Utilizarea conceptelor specifice științelor sociale pentru organizarea demersurilor de cunoaștere și explicare a unor fapte, evenimente, procese din viața reală.	Educația civică/ Psihologie/ Logică argumentare și comunicare/Educație antreprenorială, Economie/Sociologie Filosofie/Studii sociale.
Utilizarea softului educațional pentru învățare interactivă, pentru simulări și operații cu conținut științific.	- softurile de simulare; - softurile pentru: testarea cunoștințelor; - softurile de sinteză (recapitulative); - softurile de investigație; - softurile de exersare; - softurile tematice.	2. Aplicarea cunoștințelor specifice științelor sociale în rezolvarea unor situații-problemă, precum și în analizarea posibilităților personale de dezvoltare.	Educația civică/ Psihologie/ Logică argumentare și comunicare/Educație antreprenorială, Economie/Sociologie Filosofie / Studii sociale.
Utilizarea instrumentelor de comunicare sincronă și pentru schimb de informații.	- rețele e-mail/ platforma electronică eTwinning; - Google Docs; - Wikispaces/ Wallwisher; - Skype/Google Group.	3. Cooperarea cu ceilalți în rezolvarea unor probleme teoretice și practice, în cadrul diferitelor grupuri.	Educația civică/ Psihologie; Logică argumentare și comunicare; Educație antreprenorială; Economie/Sociologie; Filosofie/Studii sociale.
Utilizarea Internetului ca resursă de informare și pentru cercetare.	- manuale digitale, atlase; - dicționare digitale; - enciclopedii de diferite tipuri.	4. Utilizarea conceptelor specifice științelor sociale pentru organizarea demersurilor de cunoaștere și explicare a unor fapte, evenimente, procese din viața reală. 5. Manifestarea unui comportament social activ și responsabil, adecvat unei lumi în schimbare.	Educația civică/ Psihologie; Logică argumentare și comunicare; Educație antreprenorială; Economie/Sociologie; Filosofie/Studii sociale.

Contribuția și rolul TIC în construcția progresivă a cunoștințelor, în exersarea și consolidarea abilităților elevilor este dependentă de utilizarea unei diversități de tipuri de sarcini de învățare: sarcini generale, dar și sarcini specifice; sarcini supravegheate direct, dar și sarcini nederijate; sarcini de activități individuale dar și sarcini de implicare în activități de grup; sarcini de cunoaștere, dar și sarcini acționale, sarcini de atitudine dar și sarcini de evaluare, de expresie, de creativitate; sarcini de învățare în clasă și sarcini de învățare acasă etc. [4]

În *concluzie*, putem afirma că tehnologiile informaționale presupun operativitate, gândire logică, putere, răbdare și, nu în ultimul rând, inteligență intelectuală.

BIBLIOGRAFIE

1. Mitu Cristina-Dana. Teaching and learning English in a virtual distance learning environment. Conferința internațională „eLearning și Software în Educație,” București, 28-29 aprilie, 2011, p. 1-4.
2. Stan Diana Maria. A fi profesor în era digitală. În: „e-Learning Romania” (ISSN 2247-9007) nr. 77/2011. București, Institutul pentru Educație, 2011. On line: <www.elearning.ro/arhiva/77/>.
3. Popa Elena. Predarea și învățarea limbilor străine cu ajutorul mijloacelor informatice.
4. Jane și Dave Willis. Provocare și schimbare în predarea limbilor străine. Hong Kong: Macmillan Publishers Limited, 1998, p. 19.
5. „Competențe-cheie TIC în curriculumul școlar.” Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane, 2007/2013, contr.: POSDRU/1/1.1/S/5, 2011, p. 19-29.

ROLUL SERVICIILOR PUBLICE ÎN MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Natalia PORCESCU,
*master, Ministerul Afacerilor Interne
al Republicii Moldova*

SUMMARY

This research is focused on one of the most important theoretical-practical problems of implementation of electronic public services (e-services) by the public administration authorities of Moldova. The goal of the research is a complex studying of the more important concepts, and some relevant examples from the field of organization of electronic public services (e-services) and e-Governance in Moldova.

Obiectivul general al Guvernului Republicii Moldova este: până în anul 2020 acesta va deveni mai transparent, mai performant și mai receptiv, datorită investițiilor inteligente în tehnologiile informaționale și utilizării masive a acestora în sectorul public.

Pentru a realiza obiectivele de guvernare, administrația publică investește în soluțiile tehnologiilor informaționale, care vor asigura prestarea serviciilor publice de calitate și vor contribui la eficientizarea activităților guvernării la costuri minime. Resursele economisite vor putea fi folosite pentru investiții în domeniile prioritare pentru cetățeni, ca sănătatea, educația, protecția socială și pentru dezvoltarea unei economii bazate pe cunoștințe și inovații.

În ultimii ani, dezvoltarea e-Guvernării și serviciilor electronice au devenit un element indispensabil al vieții cotidiene. Guvernarea electronică îmbunătățește serviciile publice, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernul mai aproape de cetățeni. Guvernul încearcă să meargă în pas cu inovațiile și utilizează tot mai mult tehnologiile informaționale în activitatea curentă.

Cetățenii Republicii Moldova utilizează zilnic serviciile publice acordate de ministere, alte autorități administrative centrale, autoritățile administrative subordonate acestora, instituțiile publice și întreprinderile de stat din Republica Moldova. Aceste servicii sunt foarte importante și ele trebuie acordate fiecărui cetățean, care le solicită, calitativ și eficient. Indiferent dacă solicită eliberarea cazierului judiciar, prelungirea vizelor pentru străini, fiecare cetățean are dreptul să fie tratat corect și să obțină serviciul solicitat într-un termen scurt de timp. Cetățenii au dreptul la servicii publice calitative, eficiente și eficace.

Implementarea guvernării electronice și a serviciilor electronice pentru cetățeni creează un mediu favorabil pentru trecerea la societatea informațională ce este un obiectiv strategic prioritar de dezvoltare a Moldovei și a fost inclusă ca obiectiv prioritar în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova “Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru perioada 2011-2014, la secțiunea referitoare la reforma administrației publice centrale.

În vederea atingerii acestor obiective și în scopul creării unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative populației, Guvernul a aprobat Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2012-2015 (H.G. nr. 797 din 26.10.2012). Conform Programului, au fost examinate 567 de servicii publice acordate de ministere și alte autorități administrative centrale și constatat un șir de domenii importante unde sunt necesare acțiuni de eficientizare, inclusiv îmbunătățirea calității și revizuirea tarifelor pentru serviciile publice acordate.

Serviciile publice, inclusiv serviciile publice prestate în mod electronic, semnifică totalitatea activităților și acțiunilor de interes public (inclusiv adoptarea deciziilor) efectuate de ministere și alte autorități administrative centrale (inclusiv instituțiile publice și întreprinderile de stat subordonate) în vederea exercitării atribuțiilor lor față de persoa-

nele fizice și juridice, pentru asigurarea mecanismului de realizare a îndatoririlor, drepturilor și intereselor legitime ale celor din urmă.

Serviciile electronice reprezintă o alternativă mai eficientă și mai ieftină, care permite guvernării să fie mai aproape de cetățeni și să se adapteze la cerințele acestora. Deplasarea procesului de adoptare a deciziilor la nivelul cetățenilor creează o situație social-economică absolut nouă. Procesul fiind interactiv, iar luarea deciziilor descentralizată, apar noi posibilități, dar și noi responsabilități. Una dintre problemele principale este generată de faptul că atât cetățenii, cât și funcționarii publici sunt obligați să-și schimbe modul de activitate în condițiile unei structuri interactive de rețea, să-și sporească nivelul de cunoaștere a computerului, să învețe continuu pe întreg parcursul vieții.

Serviciile publice electronice, e-Serviciile, sunt fie complet noi, în sensul că nu au mai existat înainte, fie sunt cele cunoscute care se adaugă sub formă electronică celor zise tradiționale (care sunt bazate pe documente de hârtie și care presupun, de regulă, prezența beneficiarului la sediul furnizorului serviciului), oferind însă documente electronice care pot circula prin căile de telecomunicații, pot fi furnizate după dezideratul „oricine, orice, oricând, de oriunde” și permit, astfel, utilizatorului să scurteze timpul alocat utilizării serviciului, inclusiv să nu se mai deplaseze la toate sediile variatelor agenții publice – din administrație, din sănătate, din justiție etc. Serviciile publice electronice oferite de guvernarea electronică se află în toate domeniile de responsabilitate ale statului - executiv, legislativ și juridic.

În principiu, aproape oricare (dar nu toate) serviciu public al statului ar putea fi pus, într-o formă oarecare, total sau parțial, și sub formă electronică, devenind mai comod și mai ieftin. În sensul cel mai larg, aceste e-Servicii sunt cele din domeniul administrației publice (ghișeul electronic cu nenumărate servicii, achizițiile publice electronice), din domeniul sănătății, învățământului și culturii, al justiției și exercitării democrației și multe altele. În prezent, amploarea cea mai mare o au serviciile publice electronice din domeniul administrației publice, dar situația se schimbă rapid și celelalte servicii (în special, cele de e-Sănătate și e-Învățământ), sunt într-o expansiune viguroasă.

Particularitățile organizării serviciilor publice electronice în procesul modernizării administrației publice sunt următoarele:

- deoarece serviciile publice sunt destinate necesităților cetățenilor și ale mediului de afaceri, ele trebuie să fie orientate spre utilizatorii finali;
- accesul la servicii publice trebuie să fie pe mai multe canale, în orice moment, loc și situație și ușor de utilizat;
- trebuie să existe posibilitatea de a se adresa unui singur punct de contact, inclusiv în situațiile în care entitățile din sectorul public trebuie să coopereze între ele pentru furnizarea unui serviciu public;
- o atenție sporită trebuie să fie la respectarea confidențialității și protecției datelor cu caracter personal;
- atât cadrul legal, cât și cel instituțional nu sunt ajustate suficient la activitatea în condițiile guvernării electronice și din această cauză urmează a fi armonizate cu directivele Comunității Europene;
- orice informație sau serviciu electronic prestat cetățenilor de către autoritățile publice trebuie să fie accesibile prin intermediul portalului guvernamental.

În contextul asigurării accesului cetățenilor la resursele informaționale de stat sau prestarea serviciilor de către organele de stat prin intermediul dispozitivelor sau mijloacelor electronice a fost elaborată și emisă de către Guvernul Republicii Moldova Hotărârea nr. 916 din 06.08.2007 „Cu privire la Concepția Portalului Guvernamental” care impune cerințe și standarde în scopul asigurării unei interacțiuni informaționale eficiente, operative și calitative între componentele societății (guvern, cetățeni, mediul de afaceri, societatea civilă). Această hotărâre stipulează că interacțiunea autorităților publice cu cetățenii și mediul de afaceri în procesul de prestare a serviciilor publice prin mijloace electronice trebuie să fie realizat prin intermediul unui ghișeu guvernamental unic – „Portalul guvernamental.”

Portalul guvernamental este un instrument de suport în activitatea guvernării electronice, ce asigură posibilitatea schimbului de informație între persoanele fizice și juridice și autoritățile publice prin intermediul rețelelor de comunicații, inclusiv Internet, reprezentând un punct de acces la serviciile informaționale.

Portalul guvernamental pune la dispoziția utilizatorului un instrument de acces la multitudinea de servicii oferite de organele publice după principiul ghișeului unic, iar oferirea informației cetățeanului trebuie să-i permită utilizarea unui sistem unic de identificare de stat, să aibă acces la șirul de servicii oferite de Portal, fără necesitatea utilizării datelor de autentificare distincte pentru fiecare serviciu electronic distinct.

Cetățenii Republicii Moldova pot accesa o platformă unică a serviciilor publice prestate de autorități. Portalul www.servicii.gov.md, care a fost lansat la 10.05.2012, este un catalog electronic al serviciilor oferite cetățenilor și mediului de afaceri. Platforma are două dimensiuni – informare și interacțiune digitală dintre Guvern și cetățeni. Vizitatorii pot accesa informații despre servicii publice și printa formulare solicitate de instituțiile statului pentru prestarea acestora în regim non-stop.

Implementarea portalului guvernamental al serviciilor publice constituie un pas important spre eficientizarea comunicării dintre cetățeni, mediul de afaceri și Guvern și creează condițiile pentru o largă participare a cetățenilor la actul guvernării, vor contribui la implementarea unei administrații transparente și eficiente, minimizând efectele birocratice și corupția. Cetățenii vor avea acces nediscriminatoriu la informațiile de interes public, ei vor putea beneficia de serviciile publice, indiferent de timp și de loc, care vor simplifica și optimiza procedurile de solicitare și de obținere a serviciilor.

Portalul serviciilor publice va oferi cetățenilor o interacțiune mai rapidă, calitativă și prietenoasă cu statul. Cetățenii pot găsi informații despre serviciile publice, printa formularele care sunt solicitate de diferite instituții ale autorităților publice centrale, 7 zile din săptămână, 365 zile pe an, fără a face drumuri și pierde timp în fața ghișeelor din ministere și agenții guvernamentale.

Momentan pe platformă sunt accesibile 211 servicii din cele 500 pe care autoritățile le pun la dispoziția cetățenilor. 11 dintre aceste servicii sunt prezentate în format electronic.

În 2012, în Republica Moldova, cu suportul Centrului de Guvernare Electronică au fost lansate 4 servicii electronice:

- aplicarea online pentru cazierul judiciar, e-Cazier;
- on line-licență;
- raportarea electronică la Casa Națională de Asigurări Medicale;
- digitalizarea actelor din domeniul construcției și aplicarea on line pentru acestea.

Serviciul e-Cazier a fost lansat la 5 septembrie 2012 de Ministerul Afacerilor Interne cu suportul Centrului de Guvernare Electronică. Astfel, autoritățile au simplificat procedura de obținere a cazierului judiciar.

Cazierul judiciar (Cazier) reprezintă un document oficial în care organele abilitate consemnează lipsa sau existența antecedentelor penale, informația despre faptul tragerii la răspundere penală precum și faptul aflării acesteia sub urmărire penală și/sau căutare.

Serviciul e-Cazier este identificat a fi un serviciu cu beneficii și impact imediate pentru populație. Acest serviciu permite primirea cererilor de cazier în regim on line. Serviciul face parte din categoria Guvern către Cetățean (G2C) și are drept scop facilitarea procedurii de solicitare a certificatelor de cazier judiciar.

Implementarea serviciului de e-Cazier, întâi și cel mai important, reprezintă o facilitate pentru cetățeni, care au posibilitatea de a depune cererea de cazier conform necesităților, fără a trebui să țină cont de programul de lucru al subdiviziunii abilitate a M.A.I., fără a fi nevoiți să se deplaseze la Chișinău pentru depunerea cererii. Serviciul oferă posibilitatea de a depune cererea în regim on line 24x7.

Pentru a solicita cazierul în format electronic, cetățenii au nevoie doar de un calculator, conectat la Internet. Cererea poate fi înregistrată de oriunde și oricând, 24 din 24 de ore.

Prezența fizică la ghișeu a persoanelor este necesară doar pentru a ridica certificatul. Solicitantul de cazier va prezenta acte ce confirmă identitatea beneficiarului cu titularul de cazier. Acest lucru se face prin prezența personală și face necesară deplasarea titularului de cazier la un comisariat de poliție raional sau la subdiviziunea abilitată a M.A.I. în momentul când cazierul este eliberat.

Pe viitor, cazierul judiciar va putea fi recepționat direct la domiciliu.

Cei care au nevoie de cazier judiciar și nu au acces la internet, vor putea merge la bancă pentru a solicita completarea cererii de obținere a cazierului prin serviciul e-Cazier. e-Cazierul este accesibil, de asemenea, prin terminalele de plată.

Beneficiile implementării serviciului public electronic „e-Cazier” sunt următoarele:

Beneficii pentru cetățeni:

- depunerea cererilor conform propriului program;
- suplimentarea modurilor de interacțiune cu organele statului și utilizarea celei mai comode alternative;

Beneficii pentru Republica Moldova:

- îmbunătățirea imaginii Republicii Moldova pe plan intern și extern
- poziționare mai bună în clasamentele internaționale.

Beneficii pentru subdiviziunea abilitată a Ministerului Afacerilor Interne:

- prestarea unui serviciu public mai calitativ;
- optimizarea proceselor de lucru;
- colectarea cererilor de cazier în format electronic;
- emiterea cazierului fără reintroducerea datelor;

Serviciul e-Cazier are ca scop facilitarea procedurii de obținere a cazierului judiciar. Astfel, cetățenii nu vor mai fi nevoiți să stea la rând ore în șir sau să se deplaseze la sediul instituțiilor publice. Ei vor beneficia de un serviciu public accesibil, comod și rapid. Pe de altă parte, prin lansarea acestui serviciu public electronic va crește transparența în actual guvernării, se va diminua corupția și se va debirocratiza sistemul.

În ziua de astăzi se procesează până la 1000-1500 cereri de cazier zilnic. La moment, sunt accesibile 800 de puncte de e-Terminale de plată pentru serviciul e-Cazier atât în raza municipiului Chișinău, cât și la scară națională.

În 2012, au fost create șase blocuri de servicii publice electronice care în primele luni au fost utilizate de circa 180 mii de cetățeni. Astfel, Guvernul a aderat, la 16 aprilie 2012, la Parteneriatul Guvernelor Deschise, asumându-și angajamente de asigurare a transparenței, deschiderii și serviciilor publice de calitate prin utilizarea avantajelor oferite de tehnologiilor moderne. În acest sens, Guvernul a lansat Portalul Datelor Guvernamentale – www.date.gov.md – pe care autoritățile administrației publice publice baza de date a cheltuielilor publice și datele colectate și deținute de autorități, la care cetățenilor le este asigurat dreptul în conformitate cu cadrul legal. Pe portalul date.gov.md au fost publicate 527 seturi de către 34 de instituții publice.

În 2013, Guvernul va lansa mai multe servicii electronice pentru cetățeni și business și anume: e-CNAM, e-Achiziții, e-Factura Fiscală, e-Cadastru.

În 2013, toate autoritățile administrației publice centrale urmează a fi conectate și integrate în programul SIGE-DIA, iar de la 1 ianuarie 2014, Executivul urmează să funcționeze în baza principiilor Guvernului fără Hârtie.

Concluzii.

Rolul serviciilor publice electronice în modernizare administrației publice este foarte importantă, deoarece cetățenii Republicii Moldova zilnic utilizează serviciile publice acordate de ministere, alte autorități administrative

centrale, autoritățile administrative subordonate acestora, instituțiile publice și întreprinderile de stat.

Serviciile electronice oferite de guvernarea electronică se află în toate domeniile de responsabilitate ale statului – executiv, legislativ și juridic.

Rolul primordial în organizarea serviciilor electronice aparține Guvernului, care promovează implementarea guvernării electronice (e-guvernării) ca una din direcțiile prioritare ale dezvoltării Republicii Moldova.

Implementarea e-Guvernării aduce beneficii evidente la nivelul vieții economice, sociale și politice a întregii țări.

Un pas important spre eficientizarea comunicării dintre cetățeni, mediul de afaceri și Guvern constituie implementarea portalului guvernamental al serviciilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru I., Ungureanu E., Golban V. Spre o societate informațională globală.
2. Filip F. G., Cojocaru I. Economia culturii în societatea informațională bazată pe cunoaștere. International Conference for the Central and Eastern Europe, Balkans, Caucasus and Baltic States on „Science & Education Policies Akademos”, nr. 4(11).
3. Gherman T. Guvernarea electronică – componentă de bază a societății informaționale. În: Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice (TPAP-2012), A.A.P., Chișinău, 22 mai 2012.
4. Vasilache Dan. Guvernarea electronică, dr. ing., 2008.

ATELIERUL NR.6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

EFECTELE STRESULUI ÎN ACTIVITATEA FUNCȚIONARULUI PUBLIC

Tatiana TOFAN,
doctor în economie,
conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The stress as a process of mobilization and defense in the face of unexpected body is reflected in very different reactions from one individual to another and from one situation to another. In addition to potential effects of stress on the health and well-being of individuals, stress manifests an economic and social impact. The stress can diminish performance and productivity at work, thus affecting labor productivity, which leads to our institutional objectives.

Keywords: stress, the effects of stress, consequences of stress, stress in the activity of civil servants.

După cum sublinia savantul H. Selve, stresul, ca proces de mobilizare și apărare a organismului în fața unor situații neașteptate, se concretizează în reacții extrem de diferite de la un individ la altul și de la o situație la alta. Răspunsurile sunt deci individuale și nu neapărat negative, există persoane pentru care stresul este „sarea și piperul vieții,” factor puternic energizant. Aceste persoane care dispun nativ sau și-au dezvoltat prin antrenament rezistența la stres pot fi remarcate după următoarele trăsături:

- siguranța de sine în diferite situații, în cea mai mare parte a timpului;
- schimbarea este considerată ca o provocare la competiție și nu ca o amenințare;
- implicarea profundă în viața profesională și personală;
- capacitatea de a-și asuma riscuri;
- perseverența față de situațiile adverse sau diverse solicitări;
- flexibilitatea în opinii și în acțiuni;

În marea majoritate a cazurilor, efectele sunt nocive, iar, în unele cazuri, chiar primejdioase. Investigațiile au relevat, în principal, cinci categorii de efecte potențiale ale stresului:

- **efecte subiective:** anxietate, agresivitate, apatie, plictiseală, depresiune, oboseală, indispoziție, scăderea încrederii și stimei de sine, nervozitatea, sentimentul de singurătate;
- **efecte comportamentale:** predispoziție spre accidente, alcoolism, abuz de cafea, manifestări emoționale, tendința de a mânca și/sau fuma excesiv, comportament impulsiv, ros nervos;
- **efecte cognitive:** scăderea abilității de a adopta decizii raționale, concentrare slabă, scăderea atenției, hipersensibilitate la critică, blocaje mentale;
- **efecte fiziologice:** creșterea glicemiei, a pulsului, a tensiunii arteriale, uscăciunea gurii, transpirații reci, dilatarea pupilelor, valuri de căldură și de frig;
- **efecte organizaționale:** absentism, demisii, productivitate scăzută, izolare, insatisfacție în muncă, reducerea responsabilității și a loialității față de organizație.

Dintre consecințele cele mai frecvente și evidente resimțite la nivelul indivizilor și, implicit, al organizației, vom remarca:

Oboseala specifică stresului organizațional. Individul supus acestui tip de oboseală poate parcurge următoarele faze:

- *faza de alarmă*, în care se manifestă tendințe accentuate spre iritabilitate, susceptibilitate, dificultăți de concentrare, tulburări de memorie, insomnii;
- *faza de agitație*, în care apar suprareacțiile individului, el manifestă o totală lipsă de încredere în alții; un soi de răutate față de sine și de alții, îl împinge la comportamente marcate de agresivitate, dorința de a acapara și a rezolva singur toate problemele îl face să piardă simțul măsurii; controlul devine sufocant; este interesat în special de detalii.

Gradul de oboseală influențează hotărâtor sănătatea fizică și mentală. Stresul organizațional generator al oboselii acționează sub forma efectului propagat în așa-numitele boli profesionale. Dintre acestea cel mai des invocate sunt bolile cardio-vasculare. Aproape necunoscute în lumea industrială a anilor "60 ai secolului trecut, aceste boli cauzau la începutul deceniului peste jumătate din decesele înregistrate în S.U.A. Se consideră că aceste boli sunt atât de răspândite, încât bărbații americani în vârstă cuprinsă între 50 și 55 de ani au o șansă din patru de a suferi un atac de cord în următorii 10 ani. Factorii tradiționali de risc în bolile coronariene sunt obezitatea, fumatul, ereditatea, colesterolul ridicat, care nu generează împreună mai mult de 25% din îmbolnăvirile și accidentele coronariene. Aprecierile medicilor converg către concluzia că stresul vieții, în general, și cel organizațional, în special, generează până la 75% din accidentele și bolile de inimă, precum și alte momente deranjabile cum sunt: surmenajul; problemele familiale; fluctuația personalului; alcoolismul; absenteismul excesiv, încadrat în următoarea schemă: luni, vineri, zilele de dinaintea și de după vacanțe și sărbători; absențe repetate și nemotivate; întârzieri, plecări înainte de program; ținută personală neglijentă; raționament slab și decizii de calitate inferioară; creșterea numărului spitalizărilor și a intervențiilor medicale și chirurgicale.

Multiplicate la nivelul economiilor naționale, consecințele stresului dau cifre incredibile. Statisticile atestă că în S.U.A. 50-75% dintre îmbolnăviri se datorează stresului. Prejudiciul economic anual se ridică până la nivelul de 3% din P.N.B. Consumul de băuturi alcoolice tari și de tranchilizante se ridică la valori de 500-600 milioane dolari S.U.A. anual. Pentru țările vest-europene, s-a estimat că pierderile de timp din îmbolnăvirile cauzate de stres sunt de 5-10 ori mai mari decât cele datorate conflictelor de muncă.

În condiții de normalitate, oamenii trebuie să-și găsească echilibrul și răspunsuri noi față de situații noi. Stresul nu este neapărat un fenomen negativ și, de aceea, poate constitui o greșală concentrarea doar asupra efectelor sale patologice. Un nivel moderat de stres poate fi chiar un important factor motivațional sau poate fi un instrument în dobândirea unei adaptări dinamice la noi situații.

Dacă sănătatea este considerată un echilibru dinamic, stresul este o parte a acestuia. Nu există stare de sănătate fără o interacțiune cu alți indivizi sau cu alte medii. Doar stresul excesiv devine patologic.

De aceea, unele tipuri de stres sunt chiar ceva normal și necesar, atât la serviciu cât și în afara lui. În cazul în care stresul este intens, continuu sau repetat, atunci acesta poate deveni un fenomen negativ ce poate conduce la îmbolnăvire fizică și tulburări psihologice. În contextul organizațional, aceasta generează adesea adaptări inadecvate la situații.

Pe termen lung, stresul poate contribui la declanșarea hipertensiunii și, ca o consecință, la dezvoltarea bolilor de inimă și cerebrovasculare, precum și a ulcerului peptic, bolilor inflamatorii ale vezicii și a problemelor musculo-scheletale. De asemenea, poate altera funcțiile sistemului imunitar care, în cele din urmă, pot facilita dezvoltarea formelor de cancer. Luate laolaltă, aceste tulburări sunt responsabile pentru o mare parte de boli, decese, infirmități și spitalizări. [2, p. 23]

Oamenii cred că ei sunt suficient de bine adaptați la stres, dar în lupta de rezistență sau de realizare a adaptării la agentul stres, ei sunt adesea inconștienți de compromisurile pe care le fac. Oamenii nu conștientizează stresul generat de situații de genul a ajunge prea târziu la o întâlnire importantă sau a presta o muncă fizică dificilă la temperatură ridicată. Ei consideră că se pot obișnui la o luminozitate scăzută, gălăgie, vizibilitate redusă și la conflicte continue în familie sau la locul de muncă.

Pe termen scurt, stresul poate avea efecte negative asupra comportamentului unei persoane, având ca rezultat incapacitatea de a acționa în modurile de promovare a unei stări de sănătate.

Pe termen lung, stresul poate afecta în mod serios o perioadă deja vulnerabilă la boală și îmbolnăvire.

Există persoane pentru care stresul reprezintă un factor puternic energizant. Aceste persoane dispun nativ sau și-au dezvoltat prin antrenament rezistența la stres și pot fi remarcate după următoarele trăsături: siguranța de sine în diferite situații; schimbarea este considerată nu ca o amenințare, ci ca o provocare la competiție; capacitatea de a-și asuma riscuri; implicarea profundă în viața profesională și personală; flexibilitatea în opinii și în acțiuni; conștientizarea faptului că nu pot schimba situațiile stresante, dar le pot accepta și depăși etc.

Există cercetări care au demonstrat o puternică corelație între stres și anumite răspunsuri fizice și fiziologice, dar nu s-a dovedit o relație directă de cauză-efect. Așa că nu se poate concluziona că stresul însuși generează, de fapt, oricare dintre bolile specifice. Există dovezi consistente că stresul poate elimina capacitatea sistemului imunitar de a lupta cu boala, ca în cazul infecțiilor virale, al maladiilor în care sistemul imunitar nu funcționează la parametri și, astfel, sunt atacate țesuturile. Mai mult decât atât, se cunoaște că stresul poate afecta modul în care indivizii abordează boala, cum ar fi modul lent sau rapid în recunoașterea faptului că ceva nu este în regulă sau alterarea modului în care reacționează la disconfort.

Pe lângă efectele potențiale ale stresului asupra stării de sănătate și bună dispoziție a indivizilor, stresul manifestă și un impact economic și social. Stresul poate diminua performanțele și productivitatea la locul de muncă, afectând, astfel, productivitatea muncii, care conduce la nerealizarea obiectivelor instituționale. De asemenea, poate contribui la susținerea tensiunilor societății care se manifestă prin frustrări îndreptate împotriva liderilor și a altor autorități, precum și prin intoleranța și nerăbdarea îndreptată față de ceilalți parteneri.

În activitatea funcționarilor publici, stresul are un impact negativ, fiindcă fiind implicați în procesul de fundamentare a deciziilor, calitatea adoptării deciziilor administrative în mare parte lasă de dorit. Este știut, că prin decizia sa funcționarul public influențează domeniul economic, social, politic, cultural etc. De aceea, în procesul de selectare și angajare a personalului, trebuie de ținut cont nu numai de capacitățile profesionale, ci și de starea psihică a candidaților, mai ales la funcții de conducere. La fel și pe parcursul activității – să fie create condiții de muncă, ca funcționarii publici

să se încadreze mai ușor în mediul organizației și să accepte unele valori noi. Este evident că aceste măsuri trebuie să fie realizate de către top managementul instituției în comun cu serviciul resurse umane și toți angajații.

BIBLIOGRAFIE

1. Russu Corduban Cristina. *Stresul psihic*. În: Revista „Psihologia,” nr. 6/1993.
2. Floru R. *Stresul psihic*. București: Editura Enciclopedică Română, 1974.
3. Cooper C., Arboze J. *Executive Stress Goes Global*. În: International Management, Marea Britanie, 39, nr. 5, mai 1984.
4. Kahn R. L., Wolfe D. M., Quin R. P. *Organisation Stress: studies in role conflict and ambiguity*. New York, J. Wiley, 2000.

PERFEȚIONAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN PROCESUL INFORMATIZĂRII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Eugenia CEBOTARU,
master, lector universitar superior,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SOMMAIRE

L'administration publique impose l'organisation et la mise en pratique des lois et d'autres actes normatifs, au niveau central et local, a ressenti et ressent de plus en plus ces changements dans la période de transition à l'économie de marché. Les décisions de l'administration publique ont des conséquences sur un grand nombre de citoyens, d'ici en résultant l'idée de la consultation de la population. On a développé le concept d'informatisation de l'administration publique qui concerne la meilleure réalisation de l'acte administratif et la modification profonde des rapports de l'administration et des administrés.

Întregul proces de informatizare a administrației publice atât la nivel central cât și local va determina necesitatea elaborării unor programe de instruire, punctuale sau specifice, a funcționarilor publici din cadrul administrației publice centrale și locale. Programele de instruire generală, vizând acumularea cunoștințelor de bază referitoare la utilizarea computerului, sunt elaborate la ora actuală de diferite instituții.

Există deja inițiative ale centrelor de instruire în domeniul Tehnologiilor Informaționale și de Comunicații (T.I.C.) atât la nivel național, cât și european pentru atestarea E.C.D.L. (European Computer Driving Licence) a funcționarilor publici din cadrul administrației publice.

În august 2010, Guvernul Republicii Moldova (G.R.M.) a fost înființat Centrul de Guvernare Electronică (C.G.E.). Centru este o instituție publică înființată pentru ca cetățenii să beneficieze de informații și servicii publice în regim non-stop, iar autoritățile să asigure transparența actului de guvernare, prin utilizarea și promovarea Tehnologiilor Informaționale (T.I.) în sectorul public.

Totodată, Centrul este responsabil de elaborarea și aplicarea agendei de e-Transformare, care include, printre altele, dezvoltarea platformei naționale de guvernare electronică și a sistemului electronic național, crearea serviciilor digitale și creșterea accesului populației la servicii publice digitale.

Centrul activează în conformitate cu cele mai bune practici internaționale, în parteneriat cu Banca Mondială, Agenția S.U.A. pentru Dezvoltare Internațională (U.S.A.I.D.), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.), sectorul privat, societatea civilă și funcționarii publici din Republica Moldova. Centrul devine promotorul principal al e-Guvernării și al inițiativelor de transformare sectorială cu scopul de a îmbunătăți sistemul public și a crește eficiența și transparența instituțiilor statului.

Misiunea Centrului este de a stimula și a facilita aplicarea T.I. inteligente pentru a îmbunătăți performanțele Guvernului și competitivitatea țării pe plan mondial, precum și a ridica standardele de viață în țara noastră. Dacă e să ne referim la prioritățile C.G.E., putem menționa:

- transformarea Republicii Moldova într-un stat modern, performant, interactiv în baza utilizării T.I.C.;
- adoptarea și implementarea Strategiei de transformare a guvernării prin T.I.C. și a Planului de acțiuni privind modernizarea tehnologică a sectorului public;
- elaborarea și implementarea cadrului legal privind e-Guvernarea în baza celor mai bune practici internaționale;
- implementarea Legii privind accesul la informație și transparența procesului decizional [1] prin plasarea on line a datelor guvernamentale cu caracter public în format ce ar permite refolosirea lor de către alte sisteme electronice, adoptarea obligatorie a Inițiativei „Accesul la datele guvernamentale cu caracter public” pentru toate autoritățile publice din Republica Moldova;

- dezvoltarea platformei naționale de e-Guvernare și a sistemului electronic național prin crearea e-Serviciilor și creșterea accesului populației la servicii publice digitalizate;
- modernizarea tehnologică și profesionalizarea administrației publice prin implementarea e-Guvernului, serviciilor on line și în regim mobil pentru cetățeni și business;
- implementarea Portalului Guvern-Cetățeni, Guvern-Business și Guvern-Guvern;
- implementarea e-Serviciilor în educație, sănătate, protecție socială, agricultură, precum și a e-serviciilor obligatorii în U.E.;
- realizarea achizițiilor publice în regim on line pentru eficientizarea procesului de achiziții publice, diminuarea corupției, utilizarea eficientă a banilor publici;
- localizarea Agendei Digitale Europa 2020 și a Planului de acțiuni al U.E. privind e-Guvernarea 2011-2015 în Republica Moldova. [7]

Implementarea principiului, conform căruia statul nu cere de la cetățean și business prezentarea datelor pe care deja le deține, prin aplicarea în legislația națională a Directivei 2003/98/EC a Parlamentului European și a Consiliului de Miniștri privind reutilizarea informației din sectorul public în Republica Moldova. [4]

Guvernul Republicii Moldova a aprobat recent „Regulamentul privind administrarea conținutului portalului guvernamental unic al serviciilor publice și integrarea în portal a e-serviciilor.” [2]

Documentul se referă la utilizatorii cu rol de administratori și determină împuternicirile acestora. Astfel, reprezentanții autorităților administrației publice centrale de specialitate cu rol de autori sau moderatori ai serviciilor în cadrul portalului vor putea actualiza informația referitoare la acestea. Proiectul stabilește, totodată, ce acțiuni pot întreprinde în cadrul portalului persoanele desemnate de C.G.E. în calitate de autor sau moderator, precum și atribuțiile C.G.E. în calitate de posesor al portalului guvernamental unic.

Modul de operare a interfețelor de lucru pe platformă este determinat de „Ghidul de administrare a conținutului pe portalul guvernamental unic al serviciilor publice.”

„Regulamentul privind administrarea conținutului portalului guvernamental unic al serviciilor publice și integrarea în portal a serviciilor publice electronice” va contribui, astfel, la aplicarea în practică a „Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării,” aprobat în ianuarie 2012.

Trebuie de menționat, că acest Centru, în parteneriat cu G.R.M. a lansat pe 01.02.2012 campania de informare și educare a publicului privind e-Guvernarea. Obiectivele campaniei constau în promovarea conceptelor de e-Guvernare și e-Transformare și a produselor care vor rezulta în urma acestor procese.

Interacțiunea cu funcționarul public va fi limitată pe măsură ce vor fi digitalizate serviciile publice. Aceasta presupune o transparență mai mare în relația dintre cetățean și angajat al unei instituții de stat, evitarea cazurilor de corupție și diminuarea birocratiei. Până acum, în jur de 600 de persoane fizice (funcționari publici, reprezentanți mass-media, ONG-uri etc.) au fost instruite în cadrul a numeroase traininguri și seminare în domeniul e-Transformării Guvernării și școliți 231 de funcționari publici în cadrul Cursului de Inițiere în e-Transformarea Guvernării.

Totodată, putem menționa, că sunt organizate cursuri pentru specialiști în vederea utilizării portalului www.servicii.gov.md. Deci Centrul organizează traininguri pentru specialiștii responsabili de actualizarea informațiilor pe portalul guvernamental unic al serviciilor publice. Specialiștii sunt instruiți în vederea utilizării platformei guvernamentale și publicării informațiilor pe aceasta. Centrul este administratorul portalului administrației publice centrale, gestionează informațiile și datele pe platformă.

Totodată, trebuie de menționat, că au fost instruite în cadrul a numeroase cursuri în domeniul e-Transformării Guvernării și școliți un număr impunător de funcționari publici din organele administrației publice, în cadrul Cursului de Inițiere în e-Transformarea Guvernării și în cadrul Academiei de Administrare Publică.

Deci putem menționa cu fermitate, că modelul societății viitorului, anume S.I., a pus în fața U.E. probleme de maximă prioritate și urgență: crearea unui nou cadru de reglementări; promovarea unei noi culturi și a spiritului întreprinzător în afaceri; obținerea poziției de lider în noile tehnologii; educarea și instruirea cetățenilor; implementarea unor noi metode de a face afaceri.

Putem menționa, că Permisul European, E.C.D.L. a devenit în scurtă vreme cel mai răspândit program de certificare a cunoștințelor de bază în utilizarea computerului. Acest permis este recunoscut de firme și instituții din peste 135 de țări ale lumii pe 5 continente, inclusiv țările-membre ale U.E.

Forumul U.E. pentru S.I. de la Praga (12-13.09.1996) a recomandat tuturor țărilor membre, dar și celor aflate în proces de aderare la U.E. să se alăture proiectului E.C.D.L. Acest proiect are ca obiective: pregătirea cetățenilor pentru S.I., creșterea nivelului de „alfabetizare” în domeniul calculatoarelor și T.I., dezvoltarea la nivelul întregii forțe de muncă a aptitudinilor, deprinderilor și a nivelului de înțelegere a domeniului T.I., asigurarea unei calificări de bază care să permită cetățenilor, în raport cu pregătirea de bază, să devină elemente active ale S.I., construirea unui model pentru educare și instruire pentru S.I.; facilitarea mobilității forței de muncă.

Să vedem care este diferența dintre manualele de instruire la nivel european și la nivel național. Manualele de instruire la nivel european sunt constituite din 7 module:

1. Concepte de bază ale tehnologiei informației.
2. Utilizarea computerului și organizarea fișierelor.
3. Procesare de text – Word.
4. Calcul tabelar – Excel.
5. Baze de date – Access.

6. Prezentări - Power Point.

7. Internet-ul și poșta electronică.

Însă, manuale de instruire la nivel național sunt formate din 8 module:

1. Concepte de bază ale tehnologiei informației.

2. Sisteme de operare.

3. Procesare de text.

4. Calcul tabelar.

5. Baze de date.

6. Prezentări.

7. Internet-ul și poșta electronică.

8. Societatea informațională și e-Guvernarea.

Setul de module la nivel național este aprobat prin Decizia Consiliului Metodic al Academiei de Administrare Publică. [5] Se observă, că la modulele naționale este adăugat un singur modul intitulat Societatea informațională și e-Guvernarea.

Puțin mai târziu, în 2008, a fost elaborat un alt plan de acțiuni, numit: Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei Naționale de edificare a S.I. „Moldova electronică”. Printre acțiuni se numără următoarele: Planul asigură fiecărui funcționar public un curs de instruire (de 30 de ore); Cursurile E.C.D.L. sunt adaptate problemelor speciale legate de motivarea funcționarilor publici; Instruirea și certificarea funcționarilor publici pentru utilizarea eficientă a noilor T.I., inclusiv prin forme e-Learning, în scopul de a evita luarea oamenilor de la locul de muncă pe perioada instruirii, se va recurge - acolo unde va fi posibil - la metodele e-Learning.

Dacă e să ne referim la instruirea la distanță în scopul utilizării eficiente a noilor T.I., trebuie să explicăm viziunea noastră asupra unui sistem de e-Learning. Deci e-Learning-ul este tehnologia care a revoluționat sistemul tradițional de învățare la distanță, iar oportunitățile sale au fost sesizate și valorificate atât în instituțiile de învățământ, cât și la nivelul organizațiilor publice sau private. Din punctul de vedere al structurii, un sistem de e-Learning asigură facilități pentru transferul de cunoștințe prin dezvoltarea și publicarea de conținut educațional sub formă de cursuri sau biblioteci virtuale, verificarea și testarea cunoștințelor folosind simulări manageriale, scenarii sau studii de caz pentru evaluare. Formarea profesională a beneficiarilor de e-Learning prin intermediul unui sistem integrat, în cadrul organizațiilor, se poate realiza în trei moduri: autoformarea (interacțiunea cursant-calculator), formarea individuală (interacțiunea cursant-lector) și clasa virtuală (interacțiunea între mai mulți cursanți și un tutor). Autoformarea se realizează prin intermediul bibliotecii virtuale, care poate avea un rol de centru de informare și formare, centru cultural sau centru social. Cele mai multe cunoștințe sunt transferate de către lectori către persoanele școlarizate prin intermediul cursurilor virtuale, desfășurate în mod interactiv cu ajutorul produselor multimedia. Atât cursanții cât și profesorii sunt coordonați în procesul de predare-învățare prin programe de activitate și planificări calendaristice. În general, cursurile sunt împărțite în unități de învățare, succesiunea acestora, precum și metodele de evaluare fiind definite prin reguli precise și însoțite de feedback din partea cursanților. Spre deosebire de clasa tradițională, fizică, clasa virtuală prezintă drept avantaj faptul că poate să fie accesată din orice loc, în orice moment, fără restricții privind numărul cursanților.

De asemenea, într-o clasă virtuală, fiecare cursant are posibilitatea de a relua o anumită parte a cursului sau să elimine din programul de învățare informații deja cunoscute sau care nu prezintă interes. Un sistem de e-Learning permite definirea pachetelor de cursuri și relațiilor de ordine între acestea. Astfel, un cursant care participă la un modul nu poate fi înscris și la un altul, desfășurat în paralel. În proiectarea sistemului trebuie să se pornească de la principalii actori implicați în procesele de învățare on line, respectiv instructorii, coordonatorii și cursanții.

Instructorii sunt persoanele avizate să creeze materiale de instruire și să le introducă în sistem. De asemenea, aceștia au responsabilitatea de a planifica activitățile de instruire, de a stabili tipul fiecărui curs, perioada în care cursul trebuie parcurs, precum și cursanții care participă și repartizarea acestora pe grupe. Instructorii trebuie să evalueze performanțele fiecărui cursant prin teste intermediare sau finale și să monitorizeze activitatea fiecărui cursant. Coordonatorii sunt persoanele care planifică activitățile de e-Learning în funcție de numărul de solicitări pentru fiecare curs, de durata cursului și de instructorii disponibili.

Cursanții sunt beneficiarii sistemului de e-Learning. Odată cu introducerea în sistem, aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a se înscrie la cursuri și a primi notificări din partea sistemului, de a parcurge suportul de curs on line sau off line sau de a alege să parcurgă doar acele materiale din cadrul unui curs care prezintă interes pentru ei. Pe baza factorilor identificați mai sus, este necesar să se elaboreze o strategie de implementare a sistemului e-Learning, care trebuie văzută ca o componentă a strategiei de dezvoltare a organizației, subordonată obiectivelor fundamentale și derivate ale acesteia. Din acest motiv, e-Learning nu trebuie abordat ca un fenomen individual, ci ca un mecanism de impulsare a altor domenii ale managementului, cum ar fi managementul cunoștințelor, cercetării-dezvoltării sau relațiilor cu clienții.

Venim cu propunerea de a crea pe lângă Centrul de instruire a funcționarilor publici în domeniul T.I.C. la nivel național din cadrul Academiei de Administrare Publică și un centru de instruire la nivel european, utilizând modulele E.C.D.L., care sunt, practic, identice.

În concluzie, putem menționa, că informatizarea organelor administrației publice nu înseamnă reducerea funcționarilor publici, cum gândesc unii, ci specialiști mai bine pregătiți și specialiști care să ofere cetățenilor servicii de cea mai înaltă calitate. Prin implementarea pe scară largă a noilor T.I., instituțiile vor putea eficientiza serviciile publice pentru a răspunde mai bine nevoilor cetățenilor. Noile T.I. vor contribui la reformarea sistemului administrativ, procedurile ad-

ministrative vor fi simplificate. În plus, costurile administrației publice, birocrăția și corupția vor putea fi controlate, iar actul de guvernare va deveni mai eficient. e-Guvernarea va contribui, în primul rând, la creșterea gradului de transparență și eficiență în instituțiile publice, îmbunătățirea productivității prin utilizarea T.I. și, nu în ultimul rând, la reducerea corupției.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind accesul la informație și transparența procesului decizional, nr. 239, 13.11.2008 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217, art. nr. 798, 05.12.08.
2. Regulamentul privind administrarea conținutului portalului guvernamental unic al serviciilor publice și integrarea în portal a serviciilor publice electronice.
3. Catalogul serviciilor electronice. Chișinău, 2013.
4. Directiva 2003/98/EC a Parlamentului European și a Consiliului de Miniștri privind reutilizarea informației din sectorul public în Republica Moldova.
5. Decizia Consiliului Metodic al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republica Moldova, nr. 7, 27.06.06.
6. <www.gov.md> - pagina oficială a Guvernului Republicii Moldova.
7. <www.egov.md> - pagina oficială a C.G.E.
8. <www.servicii.gov.md> - portalul serviciilor publice.

ИССЛЕДОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ ИХ ОПТИМАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И СОХРАНЕНИЯ

Светлана НАУМКИНА,
*доктор политических наук, профессор, академик Украинской академии политических наук,
заведующая кафедрой политических наук Южно-Украинского национального педагогического
университета имени
К. Д. Ушинского (Украина, г. Одесса)*

Сергей ЛАЗАРЕВ,
аспирант кафедры политических наук

SUMMARY

In the article the theory of optimum allocation and resource conservation for the determine of political resources are analyses; in particular, in the aspect of limitation of resources and acceptance of extreme decision. The mechanisms of allocation of resources are determined in the aspect of the political financing. The analysis of concept «loss» and «conservation» of resources is conducted in the aspect of personality political conduct. The types of political resources are selected.

Целью данной статьи является определение границ возможности применения теорий оптимального распределения и сохранения ресурсов для характеристики политических ресурсов. Для достижения данной цели следует решить такие исследовательские задания:

- дать характеристику теории оптимального распределения ресурсов и выделить такие ее составляющие, которые можно применять в политическом поле; в частности, в аспекте ограничения ресурсов и принятия экстремального решения;
- определить механизмы распределения ресурсов в аспекте политического финансирования;
- проанализировать понятие «потери» и «сохранения» ресурсов относительно политического поведения;
- выделить виды политических ресурсов, на основании теории сохранения ресурсов.

Методологической и теоретической базой исследования обозначенной проблемы являются фундаментальные концепции и подходы к оптимизации и сохранению ресурсов таких выдающихся ученых, как Л. Канторович и С. Хоббфол. Также были изучены и проанализированы работы, исследующие методы распределения ресурсов в сложных организационных системах А. Катренко; оптимизационные модели распределения инвестиционных ресурсов С. Баркалова, О. Бакунца, И. Гуреевой, В. Колпачева; модели и механизмы распределения ресурсов в рыночной экономике В. Буркова, И. Горгидзе, Д. Новикова, Б. Юсупова. Кроме того,

использовано понятие «политической» теории политической власти, политических технологий, поведения субъектов политической деятельности, которые были рассмотрены в аспекте линейных процессов.

Так, основой теории оптимального распределения ресурсов является метод линейного программирования, впервые обоснованный Л. Канторовичем. Впервые основы теории оптимального распределения ресурсов были опубликованы в 1939 г. в работе «Математические методы организации и планирования производства», в которой Л. Канторович предложил принципиально новый класс экстремальных задач с ограничениями, разработав эффективный метод их решения. [4, с. 177]

Этот метод распространился в экономической практике, социологии и теории управления. Сущностью метода является максимизация процесса при наличии ограниченных ресурсов. [1, с. 35] Условия задачи и цель, которую нужно достичь, можно выразить с помощью системы линейных уравнений. Такие уравнения выражают зависимости и изображаются на графике прямыми линиями. Поскольку уравнений меньше, чем неизвестных, то задача обычно имеет не одно, а множество решений. Найти же нужно одно (по математической терминологии – экстремальное) решение.

В политическом поле данное положение теории можно применить, например, решая задачу по оптимизации избирательного процесса, которая представляется как переменная, требующая максимизирования в виде суммы стоимости избирательного процесса, включая всех значимых субъектов политического процесса.

Л. Канторович обосновал экономическую суть предлагаемых коэффициентов как предельных стоимостей ограничивающих факторов. Для решения задачи ученый использовал метод последовательных приближений, последовательного сопоставления вариантов с выбором наилучшего (часто, экстремального, но, как это не парадоксально – наиболее оптимального) в соответствии с условиями задачи. [4, с. 178]

Цитируемый автор сформулировал задачу составления плана и системы затрат как взаимосвязанных компонентов неделимого целого, что было большим достижением, ведь одновременная минимизация затрат и максимизация результатов тогда считалась невозможной. Вместе оба этих подхода взаимосвязаны и применимы в политическом поле: например, если определен оптимальный механизм решения политического конфликта четко выделенного вида, то ему соответствует определенная система затрат (не только материального характера, но которые можно измерить числовым способом); и если определены оптимальные значения этих затрат, то можно получить механизм решения конфликта, который отвечает требованиям оптимальности.

Термин «решающие множители» в дальнейшем был интерпретирован Л. Канторовичем и сформулирован как объективно обусловленные оценки. Они не произвольные, их величины должны иметь объективно обусловленный характер и задаваться конкретными условиями задачи. Внедренные в практику планирования и управления расчеты должны оптимизировать использования ресурсов, в том числе политических.

Данная теория получила широкое внедрение при решении разнообразных задач в экономике, физике, энергетике, геологии, биологии, механике и теории управления. Последний аспект является очень важным и для данной статьи. В частности, нас интересует возможность применения этой теории в рамках политического управления. Метод линейного программирования позволил точно сформулировать важное современное понятие «оптимальность», на основе которого была разработана система оптимального функционирования и сформулированы модели эффективного распределения и оценки ресурсов.

Важным также являются вопросы механизмов распределения ресурсов. При увеличении общего количества политического ресурса каждый политический актор получает ресурса не меньше, чем раньше. Механизмы финансирования политических процессов имеют следующие подсистемы: смешанное финансирование и кредитование, самообеспечение, антитратный механизм и т. д. [3, с. 107]

Идея смешанного политического финансирования заключается в том, что средства одних политических организаций на определенный проект выделяются лишь при условии, если и другой политический партнер обязуется выделить на этот проект собственное финансирование. В четкой фиксации вложенных средств есть недостатки – желающих вложить собственные средства может быть слишком много, либо может не быть вообще. Однако, существуют условия, при которых механизм смешанного финансирования обеспечивает большее привлечение средств, чем прямое финансирование политического проекта.

Антитратными можно назвать такие механизмы политического управления, которые побуждают каждого политического актора максимально повышать эффективность своей деятельности, выполнять свою деятельность с высоким качеством и минимальными затратами. Основой использования антитратных механизмов является определенная идея. Прежде всего, выделяют приоритетные механизмы внедрения этих идей. В этих механизмах для каждого политического актора определяются его приоритеты, и расходы распределяются прямо пропорционально этих приоритетов. [3, с. 108]

В зависимости от вида функций приоритета выделяют механизмы абсолютных, прямых и обратных приоритетов. Сравнивать механизм обратных приоритетов с обычными приоритетными механизмами в этом случае не удастся, потому что приоритетный механизм с нисходящими функциями приоритета не удовлетворяет условие монотонности. Однако, механизм обратных приоритетов дает достаточно серьезные преимущества политическим агентам с меньшими потребностями. А именно: такие политические агенты платят за то же количество ресурса меньше, чем политические акторы с более высокими требованиями.

Следующий, особый уровень приоритетных механизмов образует так называемые конкурсные механизмы. При их применении субъекты политической деятельности упорядочиваются по величине их приоритетов. Политический субъект с наивысшим приоритетом является в определенном смысле диктатором. Он получает

данный ресурс раньше, другие политические акторы получают этот ресурс в порядке убывания приоритетов. Распределение затрат при этом возможно различными способами. То есть, существуют различные организации многоэтапных процедур, которые привлекательны тем, что позволяют применить процедуры распределения ограниченного политического ресурса.

Существуют также механизмы оценки эффекта или эффективности распределения расходов. [2, с. 27] В тех случаях, когда центр распределяет политический ресурс, он имеет возможность получить информацию о фактическом эффекте деятельности политических акторов от использования политического ресурса. Разделение может осуществляться на основе двух оценок – необходимого количества политического ресурса и ожидаемой эффективности его использования, где под эффективностью понимают отношение эффекта к политическому ресурсу. Наличие у центра информации о фактическом эффекте позволяет ему применять систему санкций в случае, когда ожидаемый или обещанный эффект не совпадает с фактическим. Следует отметить, что оценки эффективности вполне отражают различия между политическими акторами.

Параметрическими называют механизмы распределения затрат, в которых субъекты политической деятельности сообщают параметры функции эффекта, на основе которых центр определяет распределение политического ресурса, а на основе распределения политического ресурса определяется распределение расходов. Применение параметрических механизмов возможно в тех случаях, когда центр имеет достаточно точное представление о параметрическом виде функций эффекта политической деятельности.

Использование децентрализованных механизмов характерно для крупных политических проектов, в которые вовлечено большое количество исполнителей. Субъектов политической деятельности разделяют на группы, характеризующиеся, например, основными направлениями деятельности. Сначала политический ресурс распределяется между этими направлениями, а затем центры промежуточного уровня распределяют его непосредственно между политическими акторами.

Поскольку политическая деятельность как таковая непосредственно связана с поведением людей, с поведением политических лидеров, различных субъектов политической деятельности, то, думается, в данном случае можно применить теорию хранения ресурсов. Согласно этой теории, потеря ресурсов является главным компонентом в процессе развития стресса, в отличие от когнитивного оценивания. Стресс происходит, когда ресурсам индивида угрожает потеря; когда ресурсы уже потеряны; когда индивид сталкивается с неудачей при попытке получить дополнительные ресурсы после значительного инвестирования собственных ресурсов. Кроме того, когнитивное оценивание является одним из путей оценки степени потери ресурсов – большинство ресурсов объективно обусловлено и подлежит наблюдению. С. Хобфолл основывает данную теорию на двух принципах:

- принцип потери ресурсов. Имеется в виду, когда индивид потратил и получил одинаковое количество ресурсов, потеря ресурсов значительно больше влияет на состояние здоровья, эмоциональный опыт и вызывает новые стрессовые реакции, такие, как, например, выгорание;

- принцип инвестиции ресурсов. Люди склонны инвестировать в защиту от потери ресурсов, они способны восстанавливаться после потери и находить новые ресурсы. Отсюда стресс связывается с циклом «потеря – приобретение ресурсов». Единичная потеря ресурсов может приводить к дальнейшим потерям, что вызывает состояние повышенной уязвимости. С другой стороны, приобретение ресурсов может вызывать дальнейшие достижения и, следовательно, способствовать меньшей уязвимости. [5, с. 84]

Постоянные потери политических ресурсов считаются причиной неуспешной политической адаптации и, соответственно, вторичных потерь ресурсов, которые по принципу обратной связи усиливают политическую дезадаптацию. И наоборот, увеличение политического ресурса может моделировать успешную адаптацию, увеличивая возможность вторичных достижений ресурсов. Данный подход вполне может быть применен для анализа политической социализации в аспекте получения и использования политических ресурсов.

Понятие «потери ресурсов» не следует применять к тем ресурсам, которые могут использоваться одновременно для разных целей или видов деятельности и не исчерпываются после использования. Существуют исчерпывающие (т. е. материальные) и неисчерпаемые – социальные, или связанные с личностными характеристиками (интерперсональные переменные). [5, с. 198] Среди таких ресурсов следует назвать уверенность в себе, самоуважение и другие личностные факторы, которые не исчерпываются в процессе использования, в отличие от материальных средств. То есть, говоря о политической деятельности, можно утверждать, что в процессах ее осуществления следует акцентировать внимание именно на втором виде политических ресурсов. Безусловно, политические лидеры или рядовые граждане обладают такими политическими ресурсами как личная уверенность, осведомленность, образование и т. п. И сегодня крайне важно сохранить, не потерять именно эти ресурсы, которые действительно являются неисчерпаемыми, так как обладают признаком прогрессивного самогенерирования.

Думается, развитие и увеличение именно этих ресурсов позволит украинскому политическому процессу выйти на более высокий производительный (эффективный) уровень. И в этом поможет использование именно основ теории сохранения ресурсов.

Таким образом, можно утверждать, что теории оптимального распределения и сохранения ресурсов могут быть использованы для анализа и систематизации ресурсов в политической деятельности. Эти теории позволяют достаточно глубоко и адекватно изучить и определить приоритетность предоставления политических ресурсов субъектам политической деятельности, определить и очертить границы использования таких ресурсов, а также круг политических акторов, которым может быть предоставлено право их применения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баркалов С. А. Оптимизационные модели распределения инвестиций на предприятии по видам деятельности / С. А. Баркалов, О. Н. Бакунец, И. В. Гуреева, В. Н. Колпачев и др. – М.: ИПУ РАН, 2002. – 68 с.
2. Бурков В. Н. Модели и механизмы распределения затрат и доходов в рыночной экономике / В. Н. Бурков, И. И. Горгидзе, Д. А. Новиков, Б. С. Юсупов. – М., 1996 (Препринт/Институт проблем управления). – 61 с.
3. Катренко А. В. Інформаційні особливості та методи розподілу ресурсів складних організаційних системах / А. В. Катренко // Збірник наукових праць КПНУ імені Івана Огієнка, Інституту психології ім. Г. С. Костюка АПН України. – 2010. – № 12. – С. 105-111.
4. Полтерович В. М. Теория оптимального распределения ресурсов Л. В. Канторовича в истории экономической мысли / В. М. Полтерович // Журнал Новой экономической ассоциации. – М., 2012. – № 1 (13). – С. 176-180.
5. Hobfoll S. E. Social Support: Will you be there when I need you? In N. Vanzetti and S. Duck, A lifetime of relationships. California: Brooks/ Cole Publishing Co, 1996. – 246 p.

CADRUL NORMATIV PRIVIND DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ CONTINUĂ PENTRU FUNCȚIONARII PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Liliana COPTILEȚ,
consultant principal, Cancelaria de Stat

SUMMARY

Continuing professional development of civil servants contribute to enhancing the professionalism, efficiency of public administration, ensuring the implementation of public administration reform process and perception by public servants citizens as customers, consumers of government services, transparency, accessibility and quality of service. Article 37 of Law 158/2008 on the public office and status of civil servant provides that each public authority shall ensure the organization of a systematic and planned professional development of civil servants, which includes improving and updating knowledge, skills and modeling attitudes necessary for the effective exercise of civil servants based tasks. Application of legislation will ensure effective staff development process, thus contributing to support the implementation of the modernization of public administration reform, raising the level of professionalism in the public service, increase government efficiency and provide better services and cheaper, raising awareness by officials of the necessity of ethical behavior and reduce corruption, streamline the process of European integration and the development of international cooperation.

Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici contribuie la sporirea nivelului de profesionalism, a eficienței administrației publice, asigurarea implementării procesului de reformare a administrației publice și perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor în calitate de clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, asigurând transparența, accesibilitatea și calitatea serviciilor.

Art. 37 al Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede că fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de funcție.

Astfel, pentru planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, Cancelaria de Stat, cu implicarea unui Grup de lucru constituit din șefii subdiviziunilor resurse umane din cinci autorități ale administrației publice centrale, a fost elaborat **Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici** (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009, anexa nr. 10).

Aplicarea prevederilor Regulamentului va asigura eficientizarea procesului de dezvoltare a personalului, contribuind, astfel, la susținerea implementării reformei de modernizare a administrației publice; ridicarea nivelului de profesionalism în serviciul public, sporirea eficienței administrației publice și oferirea unor servicii mai bune și mai puțin costisitoare; sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității unui comportament etic, precum și la reducerea corupției; eficientizarea procesului de integrare europeană și dezvoltare a cooperării internaționale.

În scopul realizării prevederilor Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, Cancelaria de Stat a elaborat Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „**Cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a**

personalului din administrația publică în anul 2013,” care constă în stabilirea Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova (în continuare – A.A.P.) a comenzii de stat pentru dezvoltarea profesională în anul 2013 a **1185** de funcționari publici și aleși locali din administrația publică.

Instruirea externă a personalului din administrația publică este realizată atât prin comanda de stat, finanțată din bugetul de stat, cât și prin intermediul diferitelor proiecte finanțate de Fondul fiduciar multidonator pentru realizarea reformei A.P.C., P.N.U.D. Moldova, alți parteneri de dezvoltare.

La realizarea programelor tematice sunt implicate atât cadrele didactice ale A.A.P., cât și specialiști calificați din cadrul autorităților administrației publice centrale/locale, fapt care va conduce la asigurarea caracterului practic al activităților de instruire.

Este important de menționat că a fost lansat modulul **„Guvernare electronică”** pentru funcționarii publici debutanți, care va servi un început în realizarea acestui modul pentru diferite categorii de funcționari în scopul inițierii acestora în domeniul tehnologiilor informaționale moderne.

În scopul contribuției la ridicarea nivelului de profesionalism în serviciul public, sporirea eficienței administrației publice, Cancelaria de Stat vine continuu pe parcursul anului cu noutăți despre oportunități de dezvoltare profesională prin diferite tipuri de instruire și anume cea externă.

La fel ca și în anii precedenți, în anul 2013, funcționarii publici au posibilitatea de a participa la programe de instruire internațională. Luând în considerație că dezvoltarea profesională reprezintă o condiție esențială în exercitarea calitativă a atribuțiilor de serviciu, venim cu noutăți oferite de către programele de instruire internațională, la care funcționarii publici au posibilitatea de a candida.

Astfel, funcționarii publici pot candida pentru programe de dezvoltare profesională oferite de mai multe țări, precum China, Singapore, Israel, Japonia, Marea Britanie, Germania, Canada, România. Totodată, pentru anul curent, și-au anunțat disponibilitatea de a găzdui participanți din Republica Moldova o serie de companii-lider în domeniul trainingurilor, instruirilor și consultanței în managementul public internațional din Marea Britanie, Canada, S.U.A. și altele.

Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova **„Cu privire la Programul Național de Dezvoltare Profesională în serviciul public pentru anii 2013 – 2016”** a fost elaborat de către colaboratorii companiei, contractate de către Oficiul de suport administrativ din cadrul Cancelariei de Stat, în contextul acțiunilor prioritare ale Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: libertate, democrație, bunăstare 2011-2014,” blocul Reformarea serviciului public și anume liberalizarea serviciilor de perfecționare a funcționarilor publici prin oferirea accesului sectorului de afaceri și a celui neguvernamental la prestarea acestor servicii.

Programul Național de Dezvoltare Profesională în serviciul public (în continuare Programul) pe termen mediu a identificat prioritățile programelor de dezvoltare profesională și grupurile-țintă ale acestora. Acestea au fost selectate în baza unui studiu ce ține de necesitățile de instruire în serviciul public, care a fost realizat la finele anului 2012. De asemenea, aceste obiective sunt stabilite în conformitate cu necesitatea reformelor în administrația publică și corespund cerințelor pentru competențele de bază ale funcționarilor publici.

Acest program constituie baza pentru comanda de stat pentru următorii trei ani și include prevederile care permit liberalizarea succesivă a asigurării serviciilor de dezvoltare profesională din cadrul comenzii de stat. Suplimentar, programul conține măsuri generale cu privire la monitorizarea, evaluarea și implementarea Programului. De asemenea, dar nu în ultimul rând, evaluarea costului programului oferă oportunități pentru administrația publică și partenerii săi de dezvoltare în vederea creării unor fonduri comune pentru a face posibilă finanțarea implementării activităților de creare a capacităților, inclusiv realizarea programelor moderne de dezvoltare profesională.

Perspectiva de planificare a programelor de dezvoltare profesională s-a dovedit a fi prea scurtă pentru a planifica schimbări majore, inclusiv introducerea de programe noi și acumularea de fonduri pentru acestea. Programul propus va cuprinde o perioadă de 3 ani oferind o perspectivă pe termen mediu pentru planificare și finanțare. De asemenea, se iau în considerație provocările pe termen mediu și prioritățile politicii stabilite de guvernare care sunt mai bune decât abordarea anuală. Identificarea și aprobarea unor modalități noi de finanțare suplimentare modalităților sursei de finanțare a programelor de dezvoltare profesională a comenzii de stat necesită o platformă nouă de planificare și comunicare. Programul oferă o astfel de platformă tuturor părților interesate, inclusiv partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova. Programul abordează acest lucru prin introducerea unui element de ofertă competitivă pentru unele programe de dezvoltare profesională ce sunt incluse în document. Astfel, concurența va aduce cu sine o diversitate mai mare, precum și inovare în cadrul furnizării dezvoltării

Conform cadrului normativ, Cancelaria de Stat este responsabilă pentru coordonarea reformei în administrația publică și a politicilor de dezvoltare profesională a serviciului public. Totuși Cancelaria de Stat a dispus de instrumente parțiale pentru realizarea acestui lucru. Programul transformă comanda de stat într-un program bugetar al Cancelariei de Stat, care se va utiliza pentru asigurarea serviciilor de dezvoltare profesională pentru organele administrației publice la nivel central și local. Acest lucru va îmbunătăți coordonarea, eficiența, transparența și consecvența fondurilor limitate disponibile.

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ ȘI E-GUVERNAREA – FACTORII INTERDEPENDENȚI ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ADMINISTRATIVE

Galina MARDARE,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The main goal of implementation of e-governance system is the creation of modern, efficient, transparent public administration directed to the satisfying of important citizens' needs, providing high quality services and promoting of democratic values. In this process it is important to reveal the interconnection between professional development of public servants and e-governance and its impact on administrative transparency act.

Acest articol are rolul de a asigura un cadru nou de înțelegere a tendințelor și perspectivelor legate de raportul dintre dezvoltarea profesională a personalului și e-Guvernare, precum și impactul acestora asupra actului privind transparența administrativă.

Accesibilitatea on line a serviciilor publice prin intermediul tehnologiei informației, respectiv prin intermediul Internetului este un pas important și semnificativ, făcut de statele europene în ultimii ani. Guvernele diferitelor state europene au devenit gradual conștiente de importanța Internetului și a tehnologiei informației drept canal optim și eficient de promovare atât a intereselor guvernanților, cât și a intereselor cetățenilor.

În accepția Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (O.E.C.D.) termenul de „e-Guvernare” desemnează două angajamente de bază: [1]

1. Primul se referă la gradul privind utilizarea de către personalul din administrația publică a tehnologiilor informaționale, în special, a serviciilor *on line*, drept un instrument pentru o mai bună guvernare, prin aceasta, înțelegându-se rezultate mai bune ale politicilor publice, o calitate înaltă a serviciilor furnizate.

2. Al doilea angajament este în adresa cetățenilor privind gradul de utilizare a serviciilor on line, puse la dispoziție de administrația publică.

Pornind de la misiunea Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (O.E.C.D.), de a promova politici, mernite să îmbunătățească situația economică și bunăstarea socială a oamenilor, cele 50 de țări-membre sunt în căutare permanentă de modalități de a încuraja și sprijini noi surse de creștere, și aceasta nu „**în ultimul rând, prin asigurarea ca oamenii de toate vârstele să dezvolte abilitățile profesionale la locurile de muncă.**” Toate aceste cerințe, reclamă impacturi serioase și schimbări majore, inclusiv și în structura și procesele de funcționare a noii administrații publice.

Unul dintre cei 50 de lideri ai managementului transformării organizaționale, Don Tapscott, referindu-se la impactul economic și social al erei digitale asupra noii administrații publice, a concluzionat că aceasta este diferită față de modelul tradițional birocratic, în care fluxul informațiilor era preponderent pe verticală și mai puțin între departamente. Sistemul de e-Guvernare conduce la unificarea fluxurilor informaționale de pe verticală cu cele noi create de pe orizontală, ca în cele din urmă să se racordeze la infrastructura informațională externă. [2]

Don Tapscott se axează împreună cu Anthony D. Williams, în lucrarea „Deschiderea radicală,” pe modul, în care Internetul schimbă rezolvarea de probleme și guvernarea globală. Fiind unul dintre cei mai renumiți pe plan internațional în domeniul tehnologiei informației, autorul semnează și alte lucrări fundamentale cu privire la strategia de afaceri și de transformare organizațională printre care: „Generația Net,” „Decalajul digital,” „Capitalul digital” etc., ultima fiind descrisă de revista Business Week ca „iluminarea pură.” [3]

Cercetătorul american M. H. Sprecher sintetizează într-o definiție restrânsă a termenului de e-Guvernare următoarele: [4] „**producerea și furnizarea de servicii guvernamentale prin intermediul aplicațiilor tehnologiilor informaționale, utilizate în scopul simplificării și îmbunătățirii comunicației, colaborării și tranzacției dintre guvern și diferite elemente ale aparatului guvernamental, între diferite ministere, diferite agenții guvernamentale, între sectorul privat și cel public.**” Într-o definiție mai extinsă, autorul subliniază „**utilizarea tuturor informațiilor și a tehnologiilor comunicației, începând cu simplele aparate de fax și terminând cu sistemele sofisticate, folosite zilnic de aparatul guvernamental în scopul îmbunătățirii accesului cetățenilor la informațiile și serviciile guvernamentale, precum și monitorizarea gradului de satisfacție, angajament și participare a cetățenilor, referitor la procesul guvernamental.**”

Prin urmare, implicarea cetățenilor în procesele de luare a deciziilor, unde aceștia nu doar își aleg reprezentanții, dar participă la definirea și controlul programelor politice, obiectivelor și strategiilor de implementare, se poate defini prin modelul democrației electronice, propus de cercetătorii Watson și Mundy. Transparența informațiilor, interacțiunea, participarea activă și divizarea responsabilităților și a riscurilor sunt caracteristicile acestui model. În această ordine de idei, concluzionăm că anume reuniunea dintre portalurile web de servicii și instrumentele tehnologice, care permit și

pot îmbunătăți democrația electronică, definește domeniul guvernării electronice. În context, definitivăm și conceptul de e-Readiness, care înseamnă interferența raportului dintre administrația publică, care pune la dispoziție serviciile electronice, iar cetățenii cunosc și utilizează aceste servicii. Anume acest criteriu reflectă disponibilitatea serviciilor on line de guvernare.

Autorul Juan Perez-Villaplana, analizând caracteristicile noului serviciu public electronic, deduce următoarele beneficii aduse atât cetățenilor, cât și sectorului privat. Acestea rezultă chiar din caracteristicile noilor servicii publice electronice: [5]

Tabelul 1. Beneficiile cetățenilor, care utilizează serviciile publice electronice.

Nr. d.o.	Caracteristica serviciului public electronic	Beneficiul adus cetățenilor
1.	Deschiderea și participarea	Șansa de a exprima opinia, precum și de a avea control asupra deciziilor care îi afectează.
2.	Accesibilitatea	Costuri mai scăzute și acces integral pentru toți cetățenii.
3.	Ușurința folosirii	Limbaj simplu și pași ușor de urmat.
4.	Disponibilitatea	Tot ce vor cetățenii oriunde și oricând.
5.	Rapiditatea	Reduceri sau câștiguri de timp.

Relația administrația publică - cetățenii a fost întotdeauna una destul de controversată, ambele părți având destul de multe lucruri de reproșat una celeilalte. Lipsa de profesionalism a funcționarilor în relațiile cu publicul, birocrăția excesivă, aglomerația, confuziile sau erorile angajaților, lipsa de informare în rândul publicului sunt, în mare, problemele care intervin în această relație administrație - administrați. Un sistem modern de administrație publică presupune depășirea tuturor acestor probleme, accentul fiind pus nu doar pe maximalizarea eficienței serviciilor publice, dar și pe modul de prezentare și de oferire a acestor servicii, pe calitatea lor. Este vorba de a depăși obscurantismul acțiunii administrative și de a scoate totul la lumină, de a face totul transparent, de a oferi servicii egale tuturor celor care le solicită, rapide și de o calitate ireproșabilă. Și aici intervine necesitatea dezvoltării abilităților profesionale a personalului din administrația publică în scopul disponibilității serviciilor, bazate pe interacțiunea electronică. Astfel, deducem că anume acest raport dintre dezvoltarea profesională a personalului și e-Guvernare contribuie radical la renovarea noii administrații publice.

În primul rând, utilizarea unor și acelorași programe electronice, atât pe verticală, cât și pe orizontală, ajută la derularea eficientă a activității interne, la prelucrarea și gestionarea datelor, la proiectarea diferitelor sisteme și analize. Aceasta rămâne totuși partea „nevăzută” de marele public.

În al doilea rând, **e-Guvernarea** contribuie mult la relația administrație - administrați, și anume este vorba de utilizarea domeniilor pe Internet, care permit atât expunerea de informații privind instituția respectivă și serviciile sale, cât și culegerea de feedback de la utilizatori, diferite alte informații referitoare la aceștia sau propunerea de servicii electronice, care pot fi folosite mult mai rapid și incomparabil mai confortabil de către cetățeni, doar din fața calculatorului. Folosirea acestor servicii bazate pe interacțiunea electronică permite ceea ce americanii numesc e-Guvernare.

În acest context, menționăm că Centrul de Guvernare Electronică a susținut pe parcursul anului 2012 dezvoltarea profesională a 96 de funcționari publici din instituțiile administrației publice centrale, care au fost instruiți în patru runde ale cursului „Inițiere în guvernarea electronică”, finalizând la începutul lunii aprilie curent cu certificate în e-Guvernare. Printre aceștia s-au numărat coordonatorii pentru e-Transformare, șefi de direcții, specialiștii în tehnologiile informaționale și comunicaționale, specialiștii în monitorizare și evaluare a politicilor. Instruirea funcționarilor publici în domeniul guvernării electronice va continua în cadrul Universității Virtuale în e-Guvernare, lansată de Centrul de Guvernare Electronică, în luna ianuarie 2013. Reprezentanții consorțiului AV-Macrocom SRL-SC Fia Test SRL, care au livrat serviciile de instruire, au oferit, în parteneriat cu BITDEFENDER și LENOVO, cadouri pentru primele trei, cele mai bune rezultate în fiecare rundă.

Potrivit autoarei Raboca Horia Mihai, implementarea sistemului de e-Guvernare în sectorul administrației publice atrage după sine următoarele activități: [6]

- a) creșterea eficienței administrative;
- b) extinderea accesibilității cetățenilor la bazele de date privind serviciile publice;
- c) reducerea costului și a timpului de așteptare pentru clienții diferitelor servicii publice;
- d) construirea unei încrederi dintre administrația publică și cetățeni;
- e) sporirea gradului de monitorizare și supraveghere a serviciilor publice de către cetățeni.

În opinia aceleiași autoare, obiectivele principale ale e-Guvernării în administrația publică trebuie să fie următoarele:

- 1) permiterea accesului liber la informație și la schimbul de informație;

- 2) dezvoltarea democrației, oferind cetățenilor posibilitatea de a-și manifesta opiniile;
- 3) deschiderea sectorului public spre transparență, eficacitate, raționalitate, capabil să ofere servicii mai bune;
- 4) evaluarea, monitorizarea și raportarea performanțelor instituțiilor publice. [7]

Astfel, prin metodele de analiză și sinteză pe marginea studiului privind unele aspecte teoretice și practice ale domeniului privind dezvoltarea profesională a personalului, în conformitate cu cerințele implementării sistemului de e-Guvernare, precum și impactul acestora asupra actului privind transparența administrativă, concluzionăm următoarele priorități, care necesită a fi luate în considerare:

- dezvoltarea profesională a personalului privind utilizarea noilor servicii publice electronice, care să asigure: accesibilitatea, comunicarea și rezolvarea cerințelor cetățenilor;
- achizițiile de tehnologie informațională, care să asigure suportul tehnic al e-Guvernării;
- dezvoltarea abilităților necesare cetățenilor (campaniile de mediatizare) în procesul de solicitare a noilor servicii publice – timp, costuri, opinii.

BIBLIOGRAFIE

1. Revista „Observer”, martie 2003, editată de către Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (O.E.C.D.).
2. Up Digital How the Net Generation is Changing The World. Overview, 23 mai 2013. <dontapscott.com/.../grown-up-digital/Grown>.
3. The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business, by Eric Schmidt and Jared Cohen, reviewed by Don Tapscott 04/29/2013. <<http://www.huffingtonpost.com/don-tapscott/review-the-new-digital-ag>>.
4. Sprecher M. H. Evoluția E-guvernării. Utilizarea Internetului în furnizarea de servicii pentru cetățeni. În: Revista „Guvern financiar” U.N.&A.S.P.A., 2001, nr. 16, 21-22.
5. Juan Perez-Villaplana. Retechnology for e-Government: A study case. In: The European Journal for the Informatics Professional, vol. IV, nr. 2, 2003.
6. Raboca Horia Mihai. e-Government și administrația publică – analiza factorilor care influențează implementarea sistemului de e-Guvernământ.
7. Ibidem.

DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII DE EVALUARE A IMPACTULUI DE REGLEMENTARE LA FUNCȚIONARII PUBLICI

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
*doctorandă, Academia de Administrare Publică
 de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The continuous process of public administration reform implies changes regarding the issue of public policy making, implementation and assessment at the sector, inter-sector as well as at the national levels. These changes involve complex activities that aim at improving the quality of the existent and new-elaborated adjustment frame. Public servants are responsible for this fact, but, sometimes, it is rather challenging for them to apply the instruments of change or to perceive the essence of the required amendments. Thus, there is still stringency in striving to develop the necessary abilities, standards and proceedings in public administration for a qualitatively better human factor.

În contextul reformelor din sectorul public, resursele umane (R.U.) reprezintă o componentă importantă, alături de procesul decizional și managementul finanțelor publice. [1, p. 31] Ținând cont de austeritatea bugetară și baza tehnico-materială modestă, R.U. rămân să fie factorul decisiv în asigurarea creșterii performanțelor sectorului public. Din punct de vedere economic, când se dorește o creștere, pot fi alese două abordări privind utilizarea factorilor de producție: extensivă (cantitativă) și intensivă (calitativă). În sectorul public, abordarea extensivă pentru R.U. nu este o soluție reușită, deoarece aceasta ar presupune majorarea numărului de funcționari publici – lucrul opus vectorului de optimizare în cadrul reformelor administrative. Deci în vederea valorificării potențialului R.U. în sectorul public, trebuie de optat mai cu seamă pentru varianta creșterii intensive, adică creșterii calității R.U.

Calitatea R.U. reprezintă un cumul de proprietăți și caracteristici de natură psihologică, culturală, educațională, motivațională etc. Este cert faptul că, de calitatea R.U. depinde și calitatea „produsului final”, deci personalul unei organizații trebuie să fie competent din punctul de vedere al studiilor, al abilităților și al experienței adecvate.

Dacă ne deplasăm de la nivelul „micro-” (al unei organizații) la nivelul „macro-” (al unei țări), atunci menționăm faptul că educația și formarea sunt determinante pentru schimbările socioeconomice. La nivel internațional, putem observa,

că instruirea obține o importanță semnificativă atunci când guvernele întreprind reforme pe termen lung în sectorul public. De exemplu, în Europa de Vest și de Nord aceasta s-a manifestat în anii '70-80 ai secolului al XX-lea, când reformele administrative cuprinzătoare erau incluse în agenda politică: democratizarea (Spania), debirocratizarea (Germania), descentralizarea (Franța) și altele. [2, p. 8]

În ultimii ani, sectorul public al Republicii Moldova încearcă să facă față și el unui șir de reforme, printre care Reforma administrației publice centrale (R.A.P.C.), Reforma descentralizării administrative, începută în anul 2006, Reforma regulatoare „Ghilotina I” (2004), urmată de „Ghilotina II” (2006), de „Ghilotina 2+” și „Ghilotina 3” (2012) ș. a. reforme majore.

Cadrul de reformare presupune o confruntare permanentă a funcționarilor publici cu schimbările în procesele de elaborare, implementare și evaluare a politicilor publice. În toate țările, inclusiv în Republica Moldova, reformele și schimbările întâmpină un șir de obstacole. Rezistența la schimbare și bariere apar atât la nivel organizațional, cât și cel individual. Cauzele rezistenței la schimbare sunt de natură diferită: perceptive, cognitive, personal-emoționale, de mediu, culturale. Toate acestea sunt legate de factorul uman și înseși schimbările, mai ales cele organizaționale, sunt inițiate și realizate de oameni.

Deci în aceste condiții se cer anumite soluții, care ar reduce rezistența la schimbare. Printre acestea se numără: instruirea și comunicarea; participarea și implicarea; facilitarea și sprijinul; negocierea și acordul. După cum se observă, instrumentele de reducere a rezistenței la schimbare au ca element-cheie transformarea conștiinței umane, ceea ce, în primul rând, poate fi realizat prin formare, educare și instruire.

În contextul reformelor, majoritatea țărilor europene au creat instituții de instruire pentru angajații sectorului public, conștientizând faptul că succesul reformelor depinde direct de profesionalismul celor care le realizează. Reformele se materializează în politici publice elaborate și implementate de autoritățile publice, dar mai bine spus, de staff-ul acestor autorități.

Majoritatea cercetătorilor din domeniul politicilor publice (W. Dunn, D. Stufflebeam, A. Miroiu, M. Cerkez ș. a.) evidențiază că principalele etape de realizare a unei politici: stabilirea agendei, definirea problemei de politică, identificarea alternativelor de soluționare a problemei și alegerea soluției optime, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicii publice. În articolul dat, autorul se axează doar pe importanța dezvoltării capacităților necesare etapei de evaluare a politicilor publice și a impactului de reglementare, considerând reglementările ca „derivate” ale politicilor publice.

Pe lângă faptul că toate etapele politicilor publice se pot influența între ele la un moment dat, putem considera evaluarea un fel de „etapă transversală” care se poate desfășura în raport cu toate celelalte. Adică, există o evaluare a soluțiilor alternative, evaluări ale diverselor componente prevăzute prin intervenția respectivă, evaluări ale etapei de implementare, evaluări ale impactului și chiar evaluări ale evaluării (metaevaluare). [3, p. 21]

Evaluarea deschide calea ajustării și perfecționării, face compatibilă cunoașterea și acțiunea, mai cu seamă în cadrul procesului de schimbare și reformare.

Conceptul de evaluare evoluează în mod constant în ceea ce privește aria de interes, tehnicile și metodele utilizate, indicatorii aferenți. Scopul general al evaluării este de a învăța printr-o cercetare sistematică, cum elaborăm, implementăm și gestionăm mai bine programele și politicile publice. Experții europeni în evaluare identifică un set de criterii ce determină dacă o țară are capacitate de evaluare, referindu-se la capacitatea de evaluare a persoanelor, a organizațiilor, la nivel interorganizațional și la nivel de societate. [4, p. 14]

Reieșind din această clasificare, autorul susține că, în proiectarea capacității de evaluare, trebuie folosită abordarea sistemică. Adică, capacitatea de evaluare trebuie privită ca un sistem cu arhitectura sa, cu elementele componente determinate de legături cauzale, care fac parte din anumite subsisteme etc.

Dezvoltarea unei capacități necesită timp. Elementele și subsistemele evaluării necesită un proces de dezvoltare pe termen lung pentru a putea oferi beneficii durabile. Dezvoltarea unei capacități de evaluare la nivel de țară nu trebuie să reprezinte o preocupare independentă, ci trebuie circumscrisă unei politici mai largi, fapt care ne demonstrează încă o dată că evaluarea este un „ingredient” indispensabil în „bucătăria” politicilor publice. În afară timpului, crearea oricărei capacități necesită și costuri. E firesc, că proiectarea și dezvoltarea capacității de evaluare implică costuri de diferită natură (bugetare/nebugetare, materiale/nemateriale), dar beneficiile potențiale care derivă din evaluare sunt suficiente pentru a justifica investiția.

În unele țări (Marea Britanie, Olanda și Suedia) capacitatea de evaluare evoluează în mod organic într-un interval de timp. În alte țări (majoritatea noilor state-membre ale U.E.), există totuși necesitatea unei strategii pentru capacitatea de evaluare ca ea să devină funcțională. Există multe decizii de natură strategică ce trebuie adoptate pentru dezvoltarea capacității de evaluare. Printre acestea se numără: *arhitectura* (localizarea și structurarea evaluării); *susținerea cererii de evaluare*; *susținerea ofertei de evaluare*; *instituționalizarea evaluărilor* (integrarea evaluării în sistemul de decizie politică). [5, p. 94]

În asemenea circumstanțe, cadrul de reformare din Republica Moldova include unele elemente ale strategiei de evaluare la nivelul instituțiilor guvernamentale. În scopul consolidării capacităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, Guvernul Republicii Moldova a instituit, prin Hotărârea nr. 710 din 23.06.06, unități de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice. Ulterior au fost aprobate alte două documente esențiale în acest context: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11.01.07 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici și nr. 1230 din 24.10.06 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. În aceste documente se observă că, evaluarea „se infiltrează” în toate aspectele de elaborare, analiză, implementare și raportare atât a documentelor generale de politici (concepții, strategii, programe și planuri), cât și a reglementărilor

legate de activitatea antreprenorială. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1230 din 24.10.06 prevede și desemnarea în cadrul subdiviziunilor autorităților administrative a persoanelor responsabile de analiza impactului de reglementare (A.I.R.).

În acel moment, în cadrul autorităților publice s-a simțit o necesitate stringentă într-un personal instruit în domeniul evaluării politicilor publice și A.I.R. Dacă până atunci necesitatea în evaluare exista doar ocazional și era legată mai mult de programele finanțate de donatorii internaționali, atunci crearea cadrului legal respectiv a condiționat apariția cererii de evaluare. În conformitate cu legitățile socioeconomice, apariția cererii aduce după ea și oferta, care la moment nu satisfăcea întocmai cererea existentă: oferta suferea uneori de insuficiența calității evaluărilor, dar mai deseori de insuficiența evaluatorilor.

Nu există o singură modalitate de a îmbunătăți oferta de evaluare. Ghidurile specializate în evaluare sugerează sectorului public, de cele mai dese ori, trei abordări: 1) cooperarea cu instituțiile educaționale; 2) dezvoltarea și sprijinul comunității de consultanți independenți; 3) sprijinul dezvoltării unei comunități profesionale în domeniul evaluării. [5, p. 102]

În cazul Republicii Moldova, pe parcursul ultimilor ani abordarea cooperării cu instituțiile educaționale a fost cea mai solicitată în vederea dezvoltării capacității de evaluare la funcționarii publici.

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova (A.A.P.) alături de Banca Mondială și Ministerul Economiei, a luat parte la proiectul „Ameliorarea competitivității”, în care A.A.P. i-a revenit funcția de instruire a funcționarilor publici în materia A.I.R.

Tabelul 1.

**Instruirea funcționarilor publici la A.A.P. în domeniul A.I.R.
în perioada 27.03.2008 – 10.05.2009**

Nr.	Forma de instruire	Nr. de persoane
1.	Cursurile de formare continuă	480
2.	Cursuri specializate în domeniul A.I.R.	24
3.	Instruirea în cadrul cursului de masterat profesional	33
4.	Instruirea în cadrul cursului de masterat de cercetare	17
Total		554

Sursa. Raportul A.A.P. privind indicatorii de realizare a instruirii în domeniul A.I.R.

Totodată, Departamentul de Dezvoltare Profesională al A.A.P. introduce în programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici module de instruire „Elaborarea politicilor publice” și „Evaluarea politicilor publice”, incluzând subiecte ca: principiile generale ale evaluării, managementul procesului de evaluare, planificarea evaluării impactului, evaluarea calității documentului de evaluare a impactului, dificultățile evaluării politicilor publice și alte subiecte aferente domeniului. Unul dintre obiectivele acestor programe este dezvoltarea capacității de contractare și gestionare a evaluărilor în administrația publică din Republica Moldova, utilizând evaluarea atât pentru ameliorarea calității politicilor, cât și pentru creșterea performanțelor administrației publice.

Cursurile menționate sunt direcționate către anumite grupuri-țintă, divizate pe categorii, precum personalul de conducere implicat în evaluarea politicilor publice, personalul de execuție implicat în elaborarea politicilor ș. a. La elaborarea programelor de dezvoltare profesională este deosebit de importantă includerea aspectelor practice ale procesului de evaluare, specifice domeniului socioeconomic în care activează participanții. La acest capitol, competențele practicienilor sunt la fel de necesare ca și incursiunile teoretice. Acest aspect este realizat prin includerea în programele de instruire a lecțiilor ținute de către practicieni, experți în domeniul elaborării și evaluării politicilor publice.

Autorul ține să menționeze faptul că, uneori, participanții la curs așteaptă de la instruire niște soluții concrete ale problemelor cu care se confruntă la evaluarea politicilor și a reglementărilor. Dar instruirea le pune, mai degrabă, la dispoziție anumite metode și tehnici, le formează anumite aptitudini, decât le oferă soluții concrete. Acest fapt se datorează caracterului nonexhaustiv al evaluării. Evaluarea nu poate cuprinde toate aspectele de desfășurare a unei politici publice și toate tipurile de impact produse de aceasta. Instrumentele și metodologia evaluării nu pot stabili o formulă strategică universală sau o metodă univocă de evaluare. De aceea, cea mai eficientă cale de a evalua este orientarea spre nevoile procesului de decizional în cadrul unei politici publice, având în vedere faptul că scopul principal al evaluării este îmbunătățirea procesului realizării politicii publice. [6, p. 6]

Această cale va stimula și creșterea culturii de evaluare, care la moment este subdezvoltată datorită neînțelegerii rolului și scopului evaluării și a culturii bazate mai mult pe raportare. Dar beneficiile unei evaluări calitative depășesc cu mult beneficiile aparente ale unor rapoarte lipsite de provocări, aspect care devine clar doar ca urmare a dezvoltării unei adevărate culturi de evaluare. Astfel, dezvoltarea capacității de evaluare în cadrul programelor specializate ajută la o trecere gradată de la o cultură a controlului și raportării la o cultură a învățării și analizei.

În pofida neajunsurilor existente la moment (cultura subdezvoltată a evaluării; lipsa societății de evaluare națio-

nală, după cum există în alte state; neînțelegerea sau neaplicarea prevederilor legale la aspectul evaluării; conjunctura politică și socioeconomică etc.), există un potențial pentru dezvoltarea capacității de evaluare a funcționarilor publici, a experților-evaluatori din cadrul mediului academic și ONG-urilor, a comisiilor de experți atât în sectorul public, cât și privat. Subliniem dezvoltarea, deoarece există deja evaluatori în multe instituții și organizații, a căror experiență a fost dobândită printr-o combinație de practică și instruire. Pentru această dezvoltare inițiatorii strategiilor de reformare a sectorului public trebuie să se axeze pe următoarele aspecte ale evaluării:

- dezvoltarea și consolidarea cadrului general de evaluare;
- îmbunătățirea cadrului legal al evaluării și implementarea acestuia;
- elaborarea materialului informativ-metodologic în domeniul evaluării, precum și publicarea și/sau diseminarea adecvată a acestuia;
- dezvoltarea capacității funcționarilor publici în vederea inițierii și realizării proceselor de evaluare;
- dezvoltarea pieței de evaluare locale (sprijinul cererii și ofertei de evaluare).

Concluzionăm, că evaluarea nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca un instrument managerial utilizat de funcționarii publici, percepută ca un proces continuu care stă la baza unei bune guvernări, constatările evaluării fiind integrate în procesul de luare a deciziilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulat V., Arachelov V., Corobceanu S. și alții. Reforma administrației publice centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău: Editura Epigraf, 2011, 80 p.
2. Sistemele de instruire a serviciului public în țările O.C.D.E. Documente SIGMA, nr. 16, OECD-Paris, 1997; trad. Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, 1998, 20 p.
3. Cerkez M. (coord.) Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici. Iași: Polirom, 2009, 227 p.
4. EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. OECD, July, 2012. <www.ec.europa.eu/.../guide2012_evalsed.doc>, 136 p.
5. Manualul pentru evaluarea dezvoltării socio-economice. Institutul Tavistock în colaborare cu G.H.K., I.R.S., decembrie 2003, 233 p.
6. Hațegan M. Evaluarea ca perspectivă critică și proactivă de interpretare a impactului politicilor publice. U.P.P. a S.G.G. României, 7 p.

VIZITA DE STUDIU – FORMĂ PREFERABILĂ DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Irina CIUTAC,
master în administrație publică,
metodist, Departamentul Dezvoltare Profesională,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Public servants from Republic of Moldova appreciate study visit as the most useful and practical form of professional development. Organizing a study visit is rewarding and beneficial for public administration authorities as it is an excellent opportunity to meet experts and specialists from other countries to learn about and discuss issues of common interest, a chance to get new stimulus for development, establish contacts for future cooperation and take new ideas back home.

În conformitate cu prevederile *Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici*, dezvoltarea profesională continuă se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării abilităților și modelării atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu. În acest context, dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile administrației publice contribuie la realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea implementării procesului de reformare a administrației publice;
- perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor în calitate de clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, asigurând transparența, accesibilitatea și calitatea serviciilor publice;
- sporirea nivelului de profesionalism al funcționarilor publici, a eficienței administrației publice;
- aplicarea în activitatea autorităților publice a tehnologiilor noi, inclusiv de prestare a serviciilor;

- sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității respectării normelor de conduită, evitării conflictului de interese și eradicării fenomenului de corupție;

- eficientizarea procesului de integrare europeană și dezvoltare a cooperării internaționale. [1]

În scopul realizării acestor obiective, majoritatea autorităților administrației publice pledează în programele lor de dezvoltare strategică pentru anii 2012 – 2014, [2] la compartimentul *soluții/forme preferabile de instruire și dezvoltare profesională*, pe lângă celelalte forme, pentru organizarea unor vizite de studiu în state cu experiență avansată în domeniu.

Vizita de studiu este o formă de dezvoltare profesională care oferă oportunitate funcționarilor de a descoperi factorii de succes și cele mai bune practici în organizația-gazdă, pentru a le învăța și a le reproduce în propria organizație. [3, p. 37]

În funcție de *criteriul teritorial* (zona de desfășurare), vizitele de studiu se divizează în cele desfășurate:

- în interiorul statului (în localitățile/autoritățile administrației publice centrale sau locale care au rezultate excelente și utilizează pe larg experiența avansată într-un domeniu);

- peste hotarele statului pentru a se familiariza cu practicile de succes ale instituțiilor similare din alte țări.

Reieșind din *obiectivele vizitelor*, unele vizite de studiu au *obiective foarte specifice*, cum ar fi, de exemplu, să se afle mai multe lucruri despre o anumită tehnologie/metodologie sau despre felul în care a fost soluționată o problemă comună. Altele au o *natură mai generală*, având obiectivul de a afla mai multe lucruri despre operațiunile și activitățile instituțiilor dintr-o serie de subiecte sau sectoare. [4]

Totodată, învățarea din cele mai bune practici, prin intermediul vizitelor de studiu, poate fi utilizată în majoritatea domeniilor de activitate a autorității publice și poate fi aplicată în *diferite scopuri*, inclusiv:

- îmbunătățirea procesului de lucru;

- îmbunătățirea modului de planificare și organizare a activității;

- dezvoltarea indicatorilor-cheie de performanță;

- facilitarea schimbului de cunoștințe și acordării posibilităților de dezvoltare a capacităților personalului etc. [3, p.

38]

Organizarea vizitei de studiu constituie o activitate complexă și presupune realizarea mai multor acțiuni:

- identificarea necesităților de dezvoltare profesională (individuale, de grup și organizaționale) care pot fi acoperite printr-o vizită de studiu, descrierea motivelor vizitei, stabilirea obiectivelor specifice și rezultatelor dorite;

- perfectarea listei autorităților administrației publice centrale sau locale, altor instituții din țară sau de peste hotarele ei care au obținut performanțe deosebite în domeniu, aplică practici avansate și sunt deschise pentru împărtășirea experienței date cu alte organizații (organizația-gazdă care corespunde profilului);

- contactarea organizațiilor-gazdă potențiale și analiza opțiunilor de organizare a vizitei de studiu;

- adoptarea deciziei privind selectarea organizației-gazdă care corespunde cel mai bine obiectivelor propuse de dezvoltare profesională;

- efectuarea schimbului de informații, oferirea detaliilor care vor ajuta părții-gazdă la elaborarea agendei vizitei în corespundere cu cerințele înaintate; negocierea duratei vizitei, numărului de participanți etc.;

- identificarea surselor de finanțare a vizitei de studiu (mijloacele financiare ale autorităților publice, alocate de partenerii de dezvoltare, mijloacele speciale, sursele proprii ale funcționarilor publici);

- stabilirea modalității de gestionare eficientă a aranjamentelor logistice (repartizarea responsabilităților legate de organizarea vizitei între părțile implicate: transportul, transferul, cazarea, serviciile de interpretare lingvistică, activitățile culturale etc.).

Înainte de vizita de studiu, organizația-vizitator ar trebui:

- să se pregătească pentru vizită consultând diferite surse de informare care se referă la organizatori – partea-gazdă;

- să elaboreze o prezentare care ar permite părții-gazdă să se familiarizeze cu particularitățile sistemului părții-vizitator; [4]

- să ofere participanților informații cu privire la aspectele organizatorice ale vizitei, precum:

- datele și dispozițiile referitoare la plecare;

- lista completă a participanților;

- o copie a proiectului de program;

- detalii cu privire la cazarea în partea-gazdă (inclusiv informații de contact etc.);

- informații despre zona locală și aspectele culturale despre care vizitatorii ar trebui să fie informați;

- existența unor cerințe speciale referitor la ținută sau de alt gen.

În acest scop, se recomandă organizarea unei reuniuni de informare pentru toți participanții, fie înainte de plecare, fie imediat după sosire, care ar putea fi utilizată și pentru a oferi informații generale despre zona-gazdă și organizațiile care urmează să fie vizitate, precum și pentru a oferi participanților ocazia de a se cunoaște mai bine și a afla care sunt așteptările fiecăruia cu privire la vizită.

În timpul vizitei de studiu participanții trebuie:

- să participe activ la toate activitățile planificate conform agendei vizitei;

- să învețe de la organizația-gazdă;

- să documenteze cu atenție toate constatările, faptele cu privire la organizarea muncii, procesele de lucru, practicile de management, factorii care influențează performanța în lucru, nivelurile de competență etc.;

- să stabilească relații profesionale ce ar putea fi utile pentru derularea proiectelor noi și creării rețelei de colaborare între instituții.

Imediat după încheierea vizitei, părțile implicate ar trebui să-și furnizeze feedback reciproc și să încerce să realizeze o evaluare a aspectelor relevante. Aceasta ar putea implica:

- invitarea participanților să furnizeze feedback individual cu privire la vizită. În acest scop, participanții ar putea fi implicați în procesul de elaborare a unui raport privind desfășurarea vizitei de studiu. Acest raport este un sumar al cunoștințelor obținute, permite să efectueze evaluarea privind eficiența vizitei, oferă informații pentru optimizarea activității altor beneficiari; înaintează propuneri de eficientizare a sistemului țării-vizitator;

- difuzarea rezultatelor vizitei și a experienței dobândite la un nivel cât mai înalt posibil (comunitar, regional și național);

- analiza posibilității de a organiza activități sau proiecte comune cu partea-gazdă;

- scrierea unui articol pentru pagina web a autorității sau într-o altă sursă de diseminare a informațiilor;

- trimiterea unui mesaj de mulțumire participanților din zona gazdă.

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, de asemenea, include în programele de dezvoltare profesională vizite de studiu în autoritățile administrației publice centrale și locale care au performanțe exclusive în domeniu. Aceasta formă de studiere a bunelor practici este întotdeauna apreciată la cel mai înalt nivel de participanții la activitățile de instruire.

BIBLIOGRAFIE

1. Regulament cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 231 din 13.04.2012.

2. Programe de dezvoltare strategică a autorităților administrației publice centrale pentru anii 2012–2014, <<http://www.cancelaria.gov.md>>.

3. Doicov Ecaterina, Gheorghita Tamara. *Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic*. Chișinău: Editura „Bons Offices” S.R.L., 2011, 90 p.

4. The handbook for organisers of study visits for education and vocational training specialists. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, <<http://studyvisits.cedefop.europa.eu>>.

EVALUAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

Alina LEVIȚCHI,
magistru în științe administrative,
lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In essence, the article reflects important aspects that determine the professional evaluation of public functionary shall be integrated into performance management. Thus, the professional evaluation of public functionary is held in a given time period, usually a year. Therefore the annual performance appraisal is the procedure by which staffing is determined by the level of performance of individual objectives and the level of professional skills and behavioural characteristics of the public servant, in order to evaluate the results achieved and identify professional development needs.

Articolul dat are drept scop actualizarea și evidențierea rolului evaluării profesionale a funcționarului public, deoarece în prezent tot mai multe persoane tind a-și crea o carieră profesională de succes în domeniul în care activează, astfel activitățile de dezvoltare profesională realizate sunt evaluate conform unor indicatori, inclusiv calitatea și rezultatele instruirii, stabiliți în procesul de planificare a instruirii.

În acest context, putem spune că evaluarea profesională reprezintă procesul prin care se decide cât de bine lucrează funcționarii publici ai unei autorități publice în raport cu obiectivele și criteriile de evaluare/standardele stabilite. [1] Astfel, evaluarea devine un instrument eficient de control și management prin care sunt direcționate resursele umane în vederea îndeplinirii obiectivelor organizaționale.

Prin urmare, procedura de evaluare a funcționarilor publici are drept scop îmbunătățirea performanței organizaționale prin aprecierea performanțelor profesionale individuale și dezvoltarea competențelor profesionale și personale necesare funcționarilor publici.

Într-o altă ordine de idei, evaluarea funcționarilor publici a apărut ca necesitate în îmbunătățirea sistemului de management intern în cadrul autorității publice, care permite o mai bună planificare, coordonare și organizare a activității funcționarului public, subdiviziunii/autorității publice.

Aceasta înseamnă că evaluarea este necesară atât pentru conducător, cât și pentru funcționarul public evaluat. Pe de o parte, evaluarea oferă funcționarului public ocazia de a afla cât de bine și-a îndeplinit obiectivele sau, cel puțin, cât

de bine crede conducerea acestuia că și-a respectat rolul care i-a fost atribuit în cadrul subdiviziunii. Pe de altă parte, evaluarea oferă conducerii informația cu privire la rezultatele obținute de fiecare funcționar public în parte.

În așa fel, informațiile colectate în timpul evaluării pot fi folosite de conducerea autorității publice pentru identificarea factorilor care au influențat realizarea sau nerealizarea obiectivelor instituționale, eficiența distribuirii resurselor în subdiviziunile instituției sau în procesele specifice de muncă. În urma analizei informației, conducerea poate interveni pentru eliminarea lacunelor, redistribuirea resurselor sau eficientizarea proceselor de muncă, îmbunătățind implicit rezultatele instituției în general.

De asemenea, trebuie de menționat că la ora actuală, în Republica Moldova, fenomenul de evaluare a funcționarului public se desfășoară anual, în cadrul căruia sunt evaluate performanțele, abilitățile profesionale și caracteristicile comportamentale manifestate în perioada 1 ianuarie – 31 decembrie a fiecărui an, numită perioadă evaluată. [2]

În esență, articolul este un îndrumar ce determină aspecte importante privind obiectivul principal al evaluării funcționarilor publici care constă în identificarea rezultatelor și a problemelor legate de performanța instituției. Există o legătură foarte strânsă între performanța individuală a funcționarilor publici și performanța instituției, încât aceste două procese nu pot fi tratate în mod separat. Performanța funcționarilor publici influențează implicit realizarea obiectivelor strategice la nivel de instituție.

Astfel, evaluarea funcționarilor publici are efecte pozitive și contribuie direct la îmbunătățirea performanței individuale și instituționale doar în cazul în care se aplică în mod obiectiv, transparent și echitabil.

În cele din urmă, mai trebuie de menționat că la momentul actual, evaluarea profesională se efectuează conform principiilor de bază care sunt foarte importante pentru a asigura un mediu cooperant și deschis între evaluator și funcționarul public evaluat. Nerespectarea acestor principii de către factorii implicați în procesul de evaluare poate duce la apariția unor efecte negative și la ineficiența implementării procesului de evaluare în general.

Totuși, putem specifica că lipsa unui sistem de evaluare a performanței organizaționale la nivel de instituție și subdiviziune poate crea unele dificultăți privind aprecierea corectă și obiectivă a performanței individuale.

Astfel, se recomandă ca, înainte de perioada de evaluare, conducătorul autorității publice și șefii de subdiviziuni să stabilească, în mod participativ (sub forma unei discuții cu toți factorii implicați), obiectivele pentru anul viitor atât la nivel de instituție, cât și la nivel de subdiviziuni. Acest procedeu va facilita sarcina evaluatorilor de a stabili obiectivele individuale pentru funcționarii publici din subordine, la fel, în mod participativ.

În acest context, putem constata că-n practica administrației publice evaluarea profesională îmbunătățește relațiile de comunicare între conducători și subalterni; se discută problemele de muncă; angajatul află cu exactitate ce se așteaptă de la el, își înțelege rolul așa cum este văzut de superiorul său.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, procedura de evaluare reglementată prin Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public nu se aplică funcționarilor publici debutanți. [3]

Deci evaluarea profesională a funcționarului public asigură aplicarea corectă și consecventă a politicilor de promovare și salarizare în autoritatea publică. Deoarece dacă procedura nu este aplicată în mod corect și obiectiv, poate avea efecte negative asupra motivării funcționarilor publici performanți.

Prin urmare, scopul evaluării performanței constă în aprecierea calității și cantității rezultatelor obținute și în identificarea competențelor necesare pentru ca funcționarul public să fie mai performant la locul de muncă.

Într-o altă ordine de idei, criteriile de evaluare reprezintă abilitățile profesionale și comportamentul/atitudinile necesare funcționarului public pentru a-și îndeplini cât mai optim obiectivele stabilite și sarcinile de bază ale funcției deținute. În funcție de specificul activității, criteriile de evaluare pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior și de conducere (cu funcții manageriale) diferă de criteriile de evaluare stabilite pentru funcționarii publici de execuție.

La fel este esențial ca-n procesul de evaluare a funcționarilor publici să se țină cont de factorii externi de natură obiectivă, care au influențat nerealizarea obiectivelor respective. În aceste situații, evaluatorii trebuie să evalueze promptitudinea și efortul depus de funcționarul public și nu rezultatul final.

În cele din urmă, ca și în cazul procesului de stabilire a obiectivelor de sus în jos, evaluarea rezultatelor la nivel de instituție trebuie să fie legată de evaluarea fiecărui funcționar public. În mod normal, evaluarea performanței/realizărilor instituției trebuie să anticipeze evaluarea individuală.

Astfel, rezultatele evidențiate la nivel de instituție pot fi distribuite la nivel de fiecare subdiviziune și funcționar public, în funcție de contribuția acestora.

De asemenea, trebuie de menționat că comisia de evaluare are rolul decisiv în evaluarea F.P.C.N.S. Membrii comisiei de evaluare examinează ambele rapoarte, completează fișa de evaluare și decid asupra calificativului de evaluare.

Astfel, evaluatorul este persoana care evaluează nemijlocit activitatea funcționarului public din subordinea directă a acestuia. Evaluatorul apreciază performanțele funcționarului public, identifică necesitățile de instruire și stabilește calificativul de evaluare.

Deci în urma evaluării funcționarului public, evaluatorul sau, după caz, comisia de evaluare, în baza punctajului acumulat, acordă unul dintre cele patru calificative de evaluare: „foarte bine” (punctaj 3,51-4,00); „bine” (punctaj 2,51 - 3,50); „satisfăcător” (punctaj 1,51-2,50); „nesatisfăcător” (punctaj 1,00 - 1,50). [4]

Prin urmare, calificativul de evaluare „foarte bine” se acordă funcționarului public evaluat care a reușit să îndeplinească toate obiectivele stabilite în mod profesionist, fără erori și în termenele stabilite. Suplimentar a realizat și alte sarcini importante care au adus valoare adăugată activității subdiviziunii. Pe parcursul activității a dat dovadă de cunoștințe profunde și abilități profesionale extraordinare în domeniul de competență, este un exemplu pentru colegi prin profesionalismul, comportamentul responsabil și dedicația profesională manifestată.

Calificativul de evaluare „bine” se acordă funcționarului public evaluat care a reușit să îndeplinească, practic, obiectivele stabilite în mod profesionist și în termenele stabilite. A manifestat cunoștințe și abilități profesionale înalte în activitatea profesională.

Calificativul de evaluare „satisfăcător” se acordă funcționarului public evaluat care a reușit să realizeze parțial obiectivele stabilite, demonstrând un nivel mediu de manifestare a criteriilor de evaluare. În activitatea profesională a demonstrat un nivel mediu de cunoștințe și abilități profesionale necesare îndeplinirii obiectivelor stabilite și exercitării sarcinilor și atribuțiilor de serviciu conform fișei postului.

Calificativul de evaluare „nesatisfăcător” se acordă funcționarului public evaluat care nu a reușit să îndeplinească obiectivele stabilite și care a demonstrat un nivel de calitate cu mult sub cerințele funcției deținute. În activitatea profesională a demonstrat lipsa cunoștințelor și a abilităților profesionale necesare, precum și a manifestat nedorință de a se perfecționa.

Cu toate acestea, în funcție de calificativele de evaluare acordate, poate fi luat o serie de decizii cu privire la personal:

- avansarea într-o treaptă de salarizare superioară;
- conferirea unui grad de calificare superior;
- promovarea într-o funcție publică superioară;
- destituirea din funcția publică.

De asemenea, conducătorul autorității publice sau șefii de subdiviziuni pot lua și alte tipuri de decizii manageriale menite să motiveze funcționarii publici performanți și să stimuleze performanța funcționarilor publici cu potențial.

În acest context, putem constata că procesul de evaluare mai prevede și întocmirea raportului de evaluare care este adus la cunoștința F.P.C.N.S. cu, cel puțin, 5 zile lucrătoare înainte de data prestabilită pentru ședința comisiei de evaluare. Astfel, F.P.C.N.S. are posibilitatea să cunoască evaluarea propusă de conducătorul său și să ofere explicații, probe suplimentare comisiei de evaluare.

La fel și fișa de evaluare este completată de către comisia de evaluare, în urma examinării raportului de activitate și a raportului de evaluare. Rapoartele sunt distribuite membrilor comisiei cu, cel puțin, 3 zile lucrătoare înainte de data stabilită pentru derularea ședinței comisiei de evaluare.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu, deducem că-n procesul dezvoltării Republicii Moldova, la general, și al sistemului administrativ, în special, evaluarea activităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode și instrumente, printre care rapoarte, chestionare, testări și interviuri.

BIBLIOGRAFIE

1. Pitariu H. Evaluarea performanțelor resurselor umane, 2004.
2. Ghid metodic privind Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Cancelaria de Stat, Direcția politică de cadre, Chișinău, 2010.
3. Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public / Anexa nr. 8 la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 145-147/art. 780 din 13 august 2010.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008; data intrării în vigoare: 01.01.2009.

PLATFORMA E-LEARNING MOODLE – METODĂ DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A DEZVOLTĂRII PROFESIONALE

Victoria ȚEPORDEI,
master în științe economice,
Serviciul Vamal al Republicii Moldova

SUMMARY

Moodle (acronym for Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment) is a free source e-learning software platform, also known as a Learning Management System, or Virtual Learning Environment (VLE). As of October 2012 it had a user base of 70,793 registered and verified sites, serving 63,204,814 users in 6.7+ million courses with 1.2+ million teachers. Moodle was originally developed by Martin Dougiamas to help educators create online courses with a focus on interaction and collaborative construction of content, and is in continual evolution. The first version of Moodle was released on 20 August 2002. [4]

O nouă modalitate de a privi procesul de învățare reprezintă sistemul e-learning. De fapt, elementele de fond rămân aceleași, doar mijlocul de schimb și de însușire al cunoștințelor se schimbă. Utilizarea sistemului informatic pentru

activitatea de pregătire profesională înseamnă, de fapt, apariția unor noi elemente, cum ar fi libertatea de a învăța în locul și la momentul dorit.

Conceptul e-learning a preluat multe elemente din predarea tradițională, astfel că aceste principii au fost dezvoltate de-a lungul a multor secole și sunt doar o parte din ceea ce oamenii cred despre predare și învățare. Astfel, noul mediu creat de Internet și susținut de tehnologiile inovatoare, pe lângă faptul că a îmbunătățit principiile și metodele tradiționale, a dat naștere unor noi principii:

- învățarea asincronă (studiu în ritmul personal al cursantului, proiecte de colaborare; învățământ la distanță) vs. învățarea sincronă (formatorul controlând în întregime lecția, creând, coordonând și monitorizând mediul educațional), unde cursanții și formatorii învață singuri sau în grupuri supravegheate;

- învățarea individuală sau în grup beneficiază de avantajul fie al atenției unidirecționale, fie de beneficiile și influența unui grup;

- comunicarea informală, creează oportunități și „instituții” pe platforma de învățare on - line, în scopul schimbului de informații;

- biblioteca on line, permite nu doar cărți și reviste, ci și legături spre baze de date interne și externe, spre fluxuri audio și video etc.;

- examenele on line, similare cu testele clasice sunt create de formatori și programate a fi administrate de către aceștia;

- managementul cursului este un modul separat care asigură partea administrativă a predării și a programei. Este metoda care controlează procesul de învățare și predare.

Sistemul e-learning urmărește:

- să sprijine procesul de predare/învățare prin mijloace informatice moderne, punând la dispoziția formatorilor un instrument complementar;

- să faciliteze procesul de învățare;

- să stimuleze creativitatea și competiția, dar și lucrul în echipă;

- să utilizeze softurile de simulare ca substitut pentru materialele și instrumentele didactice scumpe sau greu de procurat. [2]

În esență, sistemul e-learning oferă accesul comod și eficient la informațiile și cunoștințele cele mai noi, metode noi și eficiente de predare, învățare și evaluare a cunoștințelor, instruire și formare permanentă.

Din perspectiva instituției în care sistemul electronic de învățare la distanță este implementat, beneficiile aduse de implementarea unui sistem e-learning sunt următoarele:

1. **Interfață atrăgătoare.** Lipsa trainer-ului cu abilități pentru captarea audienței poate fi suplinită cu succes de „ambalajul” atrăgător al soluțiilor de învățare electronice. Atunci când sunt îmbinate inspirat, sunetul, imaginea și mișcarea pot capta atenția cursantului, prezentând informațiile intuitiv și asigurând ușoara lor asimilare. Uneori, „ambalajul” atrăgător este prezentat și interpretat chiar de trainer, mărind, astfel, eficiența mesajului transmis.

2. **Costuri reduse.** Software-ul educațional sau soluțiile electronice de învățare nu sunt ieftine. Totuși costurile lor sunt mai reduse decât cele implicate de o sesiune de învățare „clasică,” deoarece sunt eliminate cheltuielile cu trainerii, închirierea spațiilor pentru cursuri, deplasarea, cazarea și masa cursanților. În unele cazuri, în funcție de soluția de tehnică adoptată și timpul poate fi trecut la categoria reducerea costurilor: Angajatul nu va lipsi câteva zile de la serviciu pentru a urma un curs, ci va „pierde” doar câteva ore zilnic pentru a învăța online sau offline, pe computer.

3. **Individualizarea procesului de învățare.** Fiecare individ are propriul ritm de asimilare și se bazează pe un anumit tip de memorie în procesul de învățare (auditivă sau vizuală). Unii cursanți au un randament mai bun în weekend, alții – la primele ore ale dimineții. Nu în ultimul rând, nu toți angajații unei companii au aceleași nevoi de învățare, iar contractarea unui pachet de training clasic pentru câteva persoane este nerealistă din punctul de vedere al balanței costuri-beneficii. E-learning-ul poate răspunde acestor nevoi, prin crearea unor soluții de învățare adecvate profilului individual al fiecărui cursant.

4. **Mobilitate.** Sistemul e-learning oferă posibilitatea de a accesa conținutul materialului educațional de oriunde, cu ajutorul computerului personal. De exemplu, angajații, aflați în locații diferite, la distanțe mari unii de alții, nu mai trebuie să fie prezenți fizic în sala de conferințe pentru a audia un expert în domeniul lor de activitate. Îl pot urmări în direct, adică on line, sau pot descărca un fișier audio-video pe care să-l deschidă mai târziu. [4]

De asemenea, există o serie de multe alte avantaje concrete, dintre care cele mai importante sunt următoarele:

- permite tutorelui să creeze materiale cu link-uri către o varietate de resurse aflate pe web, astfel încât acesta poate transmite nu numai conținut text, ci și diagrame, imagini video și audio;

- există posibilitatea de a face referiri și exemplificări din domenii conexe subiectelor abordate, prin link-uri către orice fișiere de pe Internet;

- toată informația rămâne stocată, astfel încât nu mai este nevoie să fie reexplicată (caz în care user-ul uită anumite aspecte);

- se poate comunica simplu, folosind mesageria din sistemul e-learning sau folosindu-se o soluție web-conferențe, prin care toți cei prezenți (tutorele, cursanții etc.) pot să se vadă și să se audă între ei, să schimbe păreri, să-și clarifice anumite aspecte legate de curs, să completeze eventualele sondaje, să comunice pe chat etc.;

- administratorul poate obține rapoarte privind performanța și progresul cursantului și al tutorelui, utile în procesul de evaluare;

- se realizează o instruire unitară, precum și o mai bună monitorizare a procesului și a rezultatelor obținute de cursanți și instructori;

- facilitează urmărirea și evaluarea metodelor didactice folosite;
- se poate face o planificare atentă a resurselor (instructori, săli de curs);
- sistemul poate fi accesat oricând și de la orice calculator al instituției, cu acces la intranet;
- se realizează o importantă economie de timp.

Începând cu 7 decembrie 2012, Serviciul Vamal al Republicii Moldova a implementat sistemul e-learning, care permite accesul neîngrădit al întregului personal vamal la cursurile și informațiile postate pe platformă. Implementarea acestui nou sistem de pregătire profesională, denumit e-learning Serviciul Vamal al Republicii Moldova, s-a făcut în cadrul unei colaborări între Serviciul Vamal al Republicii Moldova și Agenția Națională a Vămirilor din România, prin eforturile întregului personal al Biroului Perfecționare din Direcția Resurse Umane, Organizare Generală și Perfecționare Națională a Vămirilor din România, Direcției Dezvoltarea profesională a colaboratorilor vamali a Serviciului Vamal și cu sprijinul Direcției Tehnologia Informației al Serviciului Vamal, Î.S., Vamservinform."

Pe platforma Moodle al Serviciului Vamal al Republicii Moldova au fost implementate, într-un timp relativ scurt, un număr semnificativ de cursuri, manuale, instrucțiuni etc. din diverse domenii și subdomenii ale activității vamale. Toate acestea au fost realizate de către colective de specialiști din toate structurile organizatorice ale Agenției Naționale a Vămirilor din România. De asemenea, pe platforma Moodle au fost implementate cursurile comune, din domenii specifice activității Agenției Naționale a Vămirilor din România, realizate la nivelul Comisiei Europene. [1]

Fiecare curs conține, în general, atât aspecte teoretice privind problematica respectivă, cât și studii de caz specifice, explicate și rezolvate. De asemenea, există unul sau mai multe teste destinate verificării, atât de către student, cât și de către administratori și formatori, a modului în care au fost înțelese problemele prezentate în cadrul cursului.

Platforma e-learning a Serviciului Vamal al Republicii Moldova poate fi accesată numai de pe calculatoarele Serviciului Vamal al Republicii Moldova, la adresa de intranet <<http://192.168.1.28:8090/moodle/>>. [5]

Pentru o utilizare mai facilă a sistemului, platforma Moodle a fost structurată pe secțiuni (zone de lucru) și subsecțiuni (domenii), cele mai importante dintre acestea fiind prezentate în continuare.

În zona *Cursuri* sunt postate cursurile definitive, destinate uzului general. Domeniile din această zonă sunt, de regulă, corespondentul direcțiilor de specialitate din aparatul central al Serviciului Vamal al Republicii Moldova sau domeniile de interes ale funcționarilor vamali.

Zona de testare cuprinde cursurile aflate în perioada de elaborare, testare sau pilotare.

În zona *biblioteca* sunt postate materiale preluate din diverse surse, care pot aduce un sprijin desfășurării activității funcționarilor vamali, *manuale și instrucțiuni* cu caracter instructiv, care îndeplinesc cerințele unui curs interactiv.

Pentru sprijinirea utilizatorilor sistemului, există instrucțiuni de bază, prezentate în *zona de sprijin*.

Accesul pe platformă se face în baza unui cont și a unei parole, atribuite de administratorii de sistem din cadrul Direcției dezvoltarea profesională a colaboratorilor vamali (Centrul de instruire). Accesul se acordă în funcție de solicitări și de atribuțiile fiecărui angajat al Serviciului Vamal al Republicii Moldova.

În vederea unei cât mai bune funcționări a sistemului, au fost stabilite anumite roluri și responsabilități, astfel:

a) administratorii de sistem (din cadrul Direcției dezvoltarea profesională a colaboratorilor vamali); aceștia asigură buna funcționare a sistemului, atribuie roluri, responsabilități și conturi de acces; realizează rapoarte; de asemenea, aceștia postează pe platforma suporturile de curs, după ce a fost obținut avizul direcțiilor de specialitate;

b) specialistul realizează suportul de curs și actualizează conținutul acestuia, urmărind în permanență modificările legislative apărute;

c) creatorul (administratorul) cursului realizează împreună cu specialistul suportul de curs și îl implementează pe platformă;

d) formatorul este, de regulă, un specialist în domeniul respectiv, desemnat de direcția de specialitate; el are obligația de a menține o legătură permanentă cu cursanții, răspunzând la întrebările acestora sau organizând clase virtuale;

e) cursantul este utilizatorul de bază al sistemului; el poate accesa și studia cursurile de interes. [3]

Cursurile pot fi implementate pe platformă numai de către administratorii de sistem, după ce a fost obținut avizul direcțiilor de specialitate. De asemenea, cursurile aflate în uz vor fi actualizate permanent, cu avizul și participarea direcțiilor de specialitate.

Activitatea vamală este, în pondere majoritară, asistată tehnic. De aceea, recente modernizări tehnologice, precum introducerea acestei platforme, necesită o permanentă pregătire profesională a personalului vamal.

Serviciul Vamal a ales ca și cale a sporirii eficienței creșterea infuziei tehnologice în domeniu, soluție pe care o considerăm ca fiind corectă. Totuși apreciem că sunt necesare programe de team-building pentru a crea o relaționare profesională coerentă.

De asemenea, menționăm că metoda e-learning nu poate înlocui în totalitate metodele de învățare clasice, întrucât prin e-learning, cu ajutorul trainer-ului, se poate facilita procesul de învățare sau se pot oferi soluții mai eficiente. Succesul său depinde de calitatea soluției adoptate și, bineînțeles, de gradul de motivare a cursanților.

Informarea și automatizarea tot mai accentuată a activităților din administrația publică, sporirea eficienței organismelor și instituțiilor publice care realizează aceste activități nu se pot face decât cu funcționari pregătiți temeinic din punct de vedere profesional, care să aibă în permanență cunoștințe la nivelul dezvoltării actuale a științei și tehnicii de specialitate.

O asemenea cerință este de permanentă actualitate dacă avem în vedere și faptul că în administrația publică își desfășoară activitatea un număr important de funcționari, cu profesii și nivel de studii foarte variate, cu grade diferite de înțelegere și conștientizare a rolului social deosebit pe care îl are funcționarul public.

Deci succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 732 din 24.07.2011 despre aprobarea Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind cooperarea vamală și asistența administrativă reciprocă în domeniul vamal.
2. Jason Cole and Helen Foster. Using Moodle. Editura O'Reilly, S.U.A., 2008, 284 p.
3. Strategia de pregătire profesională a Serviciului Vamal al Republicii Moldova pentru anii 2010- 2013, <<http://www.customs.gov.md>>.
4. Moodle stats page, <<http://docs.moodle.org>>.
5. Raportul de progres pentru anul 2012, <<http://www.vsi.md>>.

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ - CONDIȚIE A CREȘTERII CAPACITĂȚII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Irina MOSCALU,
master în științe politice,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The efficiency of any government to serve the public is determined by the professional quality of officials.

All institutions that aim the correct application of the change management and providing quality services by citizens must rely on a high degree of professionalism and, at the same time, to ensure the right of civil servants to training, taking into consideration requirements and individual skills.

Toate instituțiile care își propun o aplicare corectă a managementului schimbării și oferirea de servicii de calitate către cetățeni trebuie să se bazeze pe un înalt grad de profesionalism și, în același timp, să asigure dreptul funcționarilor publici la o formare continuă, cu luare în considerare a cerințelor și aptitudinilor individuale.

Un funcționar public trebuie să fie competent, adică să fie capabil să realizeze activitățile cerute la locul de muncă la nivelul calitativ, specificat în standardul ocupațional și să beneficieze pentru aceasta de o suficientă libertate decizională și acțională.

Dezvoltarea profesională este un element-cheie al procesului general de asigurare a unei formări de calitate a personalului din administrația publică.

În conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, [2] procesul de dezvoltare profesională continuă va avea succes în cazul în care va fi organizat și desfășurat conform următoarelor principii: [2]

Respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională. Fiecărui funcționar public trebuie să i se asigure posibilități egale de instruire, în țară și peste hotare, fără nici un fel de discriminare pe motive de sex, vârstă, naționalitate, opțiune politică etc.

Obligativitatea perfecționării profesionale. Fiecare funcționar public trebuie să fie conștient de necesitatea actualizării cunoștințelor și competențelor proprii, menținerii prin instruire profesională continuă a experienței și calificării sale la nivelul necesar pentru realizarea eficientă a atribuțiilor de serviciu.

Orientarea spre necesitățile de instruire. Programele de instruire trebuie să fie orientate, în mod obligatoriu, spre satisfacerea necesităților de dezvoltare individuale (la nivel de funcționar public), de grup (la nivel de subdiviziune structurală) și celor organizaționale (la nivel de autoritate publică).

Descentralizarea procesului de dezvoltare profesională continuă. Autoritățile publice sunt responsabile pentru planificarea activităților de dezvoltare profesională, achiziționarea serviciilor de instruire, monitorizarea și evaluarea instruirii funcționarilor publici și altor categorii de personal.

Liberalizarea serviciilor de instruire. Activitățile de dezvoltare profesională continuă se organizează în condițiile

liberei cereri și oferte; fiecărui prestator servicii de instruire i se asigură acces liber și posibilități egale de participare la procedura de achiziție a serviciilor de instruire.

Prevederile ce reglementează sistemul de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică din Republica Moldova sunt stipulate în următoarele acte normative:

- Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public;
- Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009;

- Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 615 din 30.04.2013 privind aprobarea Statutului Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

Dezvoltarea profesională potrivit prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public [1] reprezintă atât un drept cât și o obligație a funcționarilor publici.

De asemenea, aceasta mai prevede că:

- autoritățile publice au obligația de a asigura că fiecare funcționar public beneficiază de, cel puțin, 40 de ore de dezvoltare profesională și instruire fie internă, ori externă pe an;
- fiecare nou venit în serviciul public are dreptul la, cel puțin, 80 de ore de instruire;
- fiecare autoritate publică urmează să prevadă în bugetul anual mijloace necesare pentru dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici în mărime de, cel puțin, 2% din fondul total de salarizare;
- participarea în activitățile de dezvoltare profesională și instruire este susținută prin asigurarea unor condiții favorabile, cum sunt păstrarea salariului și acoperirea cheltuielilor de călătorie;
- fiecare funcționar public care a beneficiat de peste 90 de zile de instruire pe an urmează să semneze un angajament în scris de a-și continua activitatea în serviciul public;
- în baza evaluării anuale a performanțelor, precum și a evaluării necesităților interne de instruire, S.R.U. elaborează planuri anuale de dezvoltare a personalului, aprobate de șeful autorității publice. Aceste planuri trebuie să includă atât instruirea internă, cât și cea externă.

Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011–2014 „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” [3] prevede sporirea calității serviciului public prin instruirea cu regularitate și calitativă a funcționarilor publici.

În scopul atingerii acestor obiective, atât la nivel central, cât și la nivel de autoritate publică, sunt planificate și realizate un șir de activități de instruire de diferite tipuri și forme.

În serviciul public din Republica Moldova dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin următoarele tipuri de instruire: [2]

Instruirea externă, care prevede că programele de instruire sunt realizate, de regulă, în mod centralizat pentru funcționarii publici din diferite autorități publice și este organizată/coordonată de către Cancelaria de Stat, ministere, alte autorități publice, după caz, pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine, care activează în domeniul de competență/specialitate; alte entități, inclusiv partenerii de dezvoltare pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale.

Instruirea internă, care prevede că programele de instruire sunt realizate pentru propriul personal și este organizată de autoritatea publică, achiziționând, în caz de necesitate, servicii de instruire.

Autoinstruire, organizată de către fiecare funcționar public.

Conform Proiectului Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul național de dezvoltare profesională în serviciul public pentru anii 2013-2016, [4] în perioada respectivă, accentul va fi pus pe activitățile de instruire care vor contribui la atingerea obiectivelor Guvernului și a principalelor angajamente de reformă la nivel central și local. Pentru aceasta va fi nevoie de consolidarea capacităților autorităților administrației publice și funcționarilor publici. Așadar, acest program are scopul de a:

- stabili cadrul de bază al competențelor și instruirii și prioritățile de dezvoltare pentru funcționarii publici ținând cont de obiectivele Guvernului și necesitățile serviciului public;
- crea o platformă care să permită schimbul de informații privind instruirea și dezvoltarea în serviciul public și coordonarea procesului de planificare, elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a diferitelor programe de instruire;
- stabili un mecanism de mobilizare a resurselor din diferite surse, inclusiv partenerii de dezvoltare, pentru instruirea în serviciul public în același timp utilizând eficient economiile atât în procesul de elaborare, cât și cel de procurare a instruirii;
- promova dezvoltarea capacității de realizare a unor instruirii diverse și sustenabile în Republica Moldova în vederea asigurării accesului funcționarilor publici la diferite oportunități de instruire moderne și cost eficiente.

O administrație modernă și eficientă trebuie să se sprijine, fără îndoială, pe resurse umane de calitate, pe un corp profesionist de funcționari publici, capabil să ridice nivelul de performanță instituțională și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor.

Astfel, realizarea unor forme de pregătire profesională specifice administrației publice sunt determinante atât pentru creșterea capacității profesionale a funcționarilor publici, cât și pentru educarea unei etici și culturi profesionale ce ajută la conștientizarea de către funcționar că el este în slujba cetățeanului.

În acest context, este evidentă necesitatea alocării unor surse și crearea unor posibilități în vederea pregătirii profesionale a funcționarilor. De obicei, aceste procese necesită: alocarea resurselor financiare necesare acoperirii nevoilor de formare identificate, atât la nivel central cât și la nivel local; crearea posibilității de a accesa fonduri pentru formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici prin proiecte cu finanțare externă; identificarea oportunităților de

finanțare externă destinate activităților de pregătire profesională în funcție de nevoile și opțiunile funcționarilor publici. Alocarea resurselor fie materiale, fie nemateriale, întotdeauna este greu de realizat în condițiile austerității bugetare, dar rezultatele ce vor veni în urma creșterii capacității profesionale a funcționarilor publici vor justifica neapărat aceste cheltuieli. Beneficiile unor prestații calitative, profesionale trebuie să depășească costurile pentru bugetul de stat (și pentru societatea în întregime). Prin urmare, efectele dezvoltării profesionale trebuie să se regăsească în productivitatea muncii, în rezultatele obținute, în cultura administrativă adecvată și în serviciile calitative prestate de către funcționarii publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
2. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 -XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
3. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011–2014, „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare,” <<http://www.gov.md/doc.php?l=ro&idc=445&id=3729>> (vizitat la 12.05.2013).
4. Proiectului Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul național de dezvoltare profesională în serviciul public pentru anii 2013-2016, <<http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=827>> (vizitat la 15.05.2013).
5. Doicov E., Gheorghiu T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic. Chișinău, 2011.

APLICAREA INSTRUMENTULUI DE COOPERARE INTER-COMUNITARĂ ÎN CONTEXTUL PROCESELOR DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ȘI DESCENTRALIZARE A REPUBLICII MOLDOVA

Natalia IACHIMOV,
doctorandă,

Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The article presents a synthesis on the concept, prerequisites, forms, advantages and steps for developing inter municipal cooperation structures for efficient and effective local public services delivery. Thus, the models of inter municipal cooperation from European countries were analysed and were given recommendations for applying this tool in the context of regional development and decentralization of the Republic of Moldova.

Cooperarea intercomunitară este o modalitate importantă de a face față situației complicate a serviciilor publice la nivel local în contextul unei fragmentări administrativ-teritoriale. Ea reprezintă dreptul comunelor și al municipali-tăților, realizat în procesul exercitării competențelor lor, de a coopera în cadrul unor structuri specifice și de a se asocia cu alte comune pentru realizarea sarcinilor de interes comun: [1] planificarea teritorială și direcționarea dezvoltării; colectarea deșeurilor; transportul public; parcurile, spațiile publice, cimitirele; serviciile sociale; alimentarea cu apă și canalizarea; drumurile; protecția împotriva incendiilor; locuințele sociale. [2]

Dezvoltarea cooperării intercomunitare variază considerabil de la o țară la alta în funcție de cultură, tradiții și mode-le de dezvoltare, cele mai elocvente experiențe în acest domeniu fiind: [5]

- a) experiența nordică: țările scandinave, Olanda;
- b) experiența anglo-saxonă: Marea Britanie;
- c) experiența latină: Franța, Spania.

Experiența nordică relatează despre o cooperare intercomunitară foarte dezvoltată, în ciuda unui proces de amal-gamare de succes. În plus, există o presiune crescândă în favoarea cooperării intercomunitare generate de nevoia de coordonare și planificare a politicilor în profil teritorial la o dimensiune care nu poate fi decât supramunicipală, indife-rent de dimensiunile acestora. În plus, experiența nordică se bazează, preponderent, pe cooperarea voluntară și reguli puțin formalizate.

Experiența anglo-saxonă în domeniul cooperării intercomunitare este surprinzător de limitată datorită, pe de o parte, specificului administrațiilor locale din Marea Britanie – dimensiuni considerabile ale municipalităților – deși lipsa

unui nivel regional constituie un factor puternic stimulator pentru dezvoltarea intercomunalității. Pe de altă parte, această experiență limitată este și rezultatul influenței majore pe care principiile Noului Management Public le-au avut, și continuă să le aibă, ceea ce a favorizat alte forme de cooperare și furnizare de servicii publice, orientate mai mult către sectorul privat și piața competitivă. Este vorba, în special, de diverse forme de parteneriat public-privat.

Deosebit de importantă este experiența latină, care demonstrează avantajele cooperării intercomunitare chiar în condițiile unui nivel regional cu atribuții importante (cu diferențe semnificative între Franța, Spania sau Italia). [5] Este vorba, în primul rând, de o experiență normativă, care se bazează mai puțin pe cooperare voluntară și pe reguli informale și mai mult pe un cadru legal deosebit de complex și detaliat, pe o cooperare puternic „dotată” de stimulente de natură conflictuală, unde cooperarea voluntară și consensul sunt foarte greu de obținut. Experiența Franței este elocventă și emblematică, mai ales că este unul din rarele exemple în care formele de cooperare intermunicipală au fost „dotate” cu un sistem de fiscalitate proprie, complex, complicat și controversat care, practic, le-a transformat într-un nou nivel intermediar de administrație publică. [2] Evident, acest sistem de fiscalitate proprie pune mari probleme de legitimitate democratică pentru asociațiile de cooperare intercomunitară, a căror conducere nu este aleasă în mod direct, ceea ce produce o tensiune majoră cu principiul fundamental al democrațiilor funcționale moderne: „nici un impozit fără reprezentare.” [4] Pe de altă parte, sistemul, în ciuda criticilor, oferă servicii publice de bună calitate, ceea ce ridică încă o problemă complicată: echilibrul între eficiența și eficacitatea economică și funcțională și reprezentativitatea și legitimitatea democratică.

În baza manualului privind instrumentarul necesar cooperării intercomunitare, elaborat de către Consiliul Europei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa Administrația Locală a Open Society în 2010, cooperarea intercomunitară poate fi clasificată în patru categorii distincte: [3]

Neformală. Multiplele relații dintre A.P.L. (administrațiile publice locale) sunt neformale, deoarece nu implică vreo decizie legală obligatorie: întrunirile primarilor, funcționarilor sau grupurilor tehnice pot soluționa un șir de dificultăți și ameliora coordonarea politicilor între A.P.L. limitrofe. Acestea pot influența direct dezvoltarea economică, planificarea urbană, precum și protecția mediului înconjurător.

În baza contractului. Acest tip de cooperare intercomunitară se bazează pe acorduri sau contracte. De exemplu, multe proiecte de cooperare intercomunitară pentru schimbul serviciilor administrative, ca procesarea datelor și achizițiile publice, sunt prevăzute de contract.

Prin intermediul „persoanelor juridice.” Gestionarea serviciilor de utilitate publică (de ex., alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor, canalizarea), infrastructură (de ex., drumurile) sau a edificiilor (de ex. instituțiile culturale, sportive, centrele de sănătate) necesită un statut juridic respectiv. [5]

A.P.L. pot înființa persoane juridice de drept public sau privat. Potrivit dreptului privat, acestea pot avea o activitate economică comună, iar capitalul social poate fi deținut de A.P.L. care le-a creat. Dacă legea nu interzice, persoanele juridice de drept privat se pot asocia cu A.P.L. într-un parteneriat public-privat.

Pe de altă parte, mai multe A.P.L. pot subcontracta o companie privată pentru a presta servicii. Acest tip de acord de externalizare a cooperării intercomunitare este foarte frecvent. Serviciile publice locale sunt, deseori, prestate de „întreprinderile comunale” în temeiul dreptului privat; există tendința pentru ca astfel de întreprinderi să-și dezvolte serviciile pentru mai multe A.P.L.

A.P.L. pot să înființeze, de asemenea, asociații non-profit. Acestea sunt, în special, utilizate pentru evenimente culturale (de ex., festivaluri) și funcții sociale (de ex., aziluri pentru bătrâni). Uneori, A.P.L. deleagă competențe unei astfel de asociații.

Pentru gestionarea teritoriului comun. Anumite forme de cooperare intercomunitară ar putea fi comparate cu autoritățile ale administrației locale de nivelul doi. Pe lângă scopurile multiple în materie de interes strategic (de ex., dezvoltarea economică locală, planificarea urbană, drumurile, transportul public) ele dispun de structuri politice puternice și de un grad de autonomie financiară, uneori, chiar și de puterea de a decide și colecta impozite.

Avantajele rezultate din cooperarea intercomunitară (economisirea mijloacelor financiare, servicii mai calitative, zonă de influență economică, gestionarea în comun a infrastructurii și transportului, vizibilitate mai bună și acces la fondurile externe) determină necesitatea elaborării unui plan de dezvoltare a cooperării intercomunitare și în Republica Moldova. În viziunea autorului, el trebuie să se axeze pe o serie de momente.

În primul rând, înainte de a proiecta și implementa un sistem de cooperare intercomunitară, inclusiv instrumentele de stimulare, este necesar de a determina nivelul de interes al A.P.L. de a coopera și gradul de pregătire pentru cooperare, luând în considerație realitatea unei politizări foarte ridicate a administrației și blocarea dialogului și cooperării între autoritățile locale de culori politice diferite.

În al doilea rând, este nevoie de o analiză atentă a cadrului normativ aferent cooperării intercomunitare: devine necesară stabilirea unui cadru normativ clar, inclusiv a unui sistem transparent de stimulente. Lipsa unor norme exprese în legislația națională, care să consacre posibilitatea creării unor întreprinderi intercomunitare constituie un gol legislativ. Pentru a elimina acest gol, a fost elaborat un proiect de lege, care prevede modificarea/completarea a 35 de acte legislative și un proiect de Hotărâre a Guvernului, prin care se aprobă statutul-model al întreprinderii intercomunitare. [7]

În al treilea rând, trebuie de decis care este scopul unei astfel de politici publice: în fond, dezvoltarea intercomunalității este, până la urmă, un mijloc de descentralizare și dezvoltare regională.

În acest context ar trebui ca decidenții de politici publice să fie preocupați de câteva aspecte esențiale:

a) elaborarea; ajustarea cadrului normativ care să stimuleze atât furnizarea de servicii publice prin utilizarea mecanismului de cooperare intercomunitară, cât și favorizarea coordonării și planificării politicilor publice locale – un aspect extrem de important, dar mult mai dificil de realizat;

b) crearea unui sistem clar, stabil/predictibil și transparent de stimulente financiare;
c) asigurarea legăturii dintre obiectivele (clare și măsurabile) politicii publice de stimulare a cooperării intercomunitare, cadrul normativ propus și sistemul de stimulente financiare. Atât cadrul normativ, cât și sistemul de stimulente trebuie să reprezinte mijloace eficiente de atingere a obiectivelor stabilite. Criteriile folosite pentru sistemul de finanțare a proiectelor trebuie să fie univoce pentru toate fondurile de finanțare, atât din bugetul de stat, cât și din fondurile directe ale donatorilor.

Administrația publică centrală trebuie să joace un rol mult mai activ în stimularea cooperării intercomunitare. Sistemul de stimulente și efortul de încurajare a cooperării intercomunitare se cer a fi orientate cu precădere către sectoarele de politici publice/servicii publice prevăzute în Programul Guvernului și Strategiile Sectoriale Naționale. [6]

BIBLIOGRAFIE

1. Guegan Michel. Le cadre institutionnel de la cooperation intercommunale. France, Expose des motifs, Commission institutionnelle, <www.coe.int>.
2. Hulst R., Van Montfort A., Haveri A., Airaksinen J. și Kelly J. Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery - An analysis of developments in eight Western European countries. Public organization review. 2009, vol. 9, no. 3, pp. 263-285, Springer, Heidelberg, Germania.
3. Manual privind instrumentarul necesar cooperării inter-municipale, elaborat de către Consiliul Europei. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa Administrația Locală a Open Society, 2010.
4. Studiu comparativ privind implementarea conceptului intercomunalității în Europa. EU Commission, Guvernul României, SMIS 2983, p. 19-20.
5. Strategia Națională de Descentralizare a Republicii Moldova și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015.
6. Planul de Acțiuni al Guvernului Republicii Moldova, 2012-2015.
7. Bostan Galina. Sinteza Studiului „Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova.” C.A.P.C., 2011.
8. European Commission – Regional Policy: <http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm>.

REZOLUȚIA

conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice”

20 mai 2013,
mun. Chișinău

Afirmarea Republicii Moldova în calitate de stat modern european, vine cu imperativul perfecționării în continuare a sistemului de administrare publică în toată complexitatea sa. Realizarea reformelor în Republica Moldova și asigurarea unui mediu social-economic decent sunt posibile în cadrul unui sistem contemporan de administrare, fundamentat din punct de vedere științific. Pentru eficientizarea activității administrației publice, sunt necesare eforturi atât din partea instituțiilor de stat, cât și a societății civile. Realizarea acestor schimbări trebuie să se înscrie în coordonatele impuse de procesul de integrare al Republicii Moldova în Uniunea Europeană, ceea ce presupune atingerea standardelor europene de funcționare a statului. Administrația publică centrală și locală trebuie să utilizeze instrumentele specifice țării, pentru realizarea eficientă a reformelor.

Analiza științifică a problemelor actuale ale societății moldovenești, a experienței acumulate în procesul de aplicare în practică a mecanismelor de dirijare și gestionare ale autorităților administrației publice de diferite niveluri, relevă condițiile de asigurare a succesului și bune funcționări a statului, în ansamblu. Pornind de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor de stat, instituirii unor noi tipuri de relații între administrație și cetățeni, creșterii rolului autorităților administrației publice locale, reconsiderării parteneriatului cu societatea civilă, și până la aspirația de membru al Uniunii Europene, în cadrul Conferinței au fost identificate principalele aspecte ale reformării administrației publice, subliniindu-se că acesta trebuie să vizeze, în măsură egală, aspectele: economic, social, legal, cultural și organizațional.

Întrunirea savanților notorii din republică și din străinătate, a cadrelor științifico-didactice ale Academiei și instituțiilor universitare din Republica Moldova și România, precum și a reprezentanților sectorului practic la Conferința științifico-practică cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice (TPAP - 2013)” organizată în cadrul Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, a avut ca obiectiv principal analiza celor mai stringente probleme de reformare a administrării publice, sintetizarea ideilor novatoare și a practicilor avansate din țările dezvoltate. În activitatea atelierelor și secțiilor tematice ale Conferinței au participat 164 persoane, inclusiv: 9 doctori habilitați, profesori universitari și cercetători, 35 doctori în științe, conferențieri universitari/cercetători, 69 doctoranzi, masteri și masteranzi. Examinarea tematicii propuse a demonstrat actualitatea problemelor discutate, participanții Conferinței pledând în comunicările lor științifice pentru modernizarea continuă a administrării publice, cu utilizarea celor mai eficiente metode.

Printre subiectele abordate în cadrul conferinței, cele mai relevante au fost:

- analiza evoluției structurilor administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova;
- particularitățile sistemului de administrare publică locală prin prisma optimizării structurale;
- realizarea de către Guvern a dreptului de inițiativă legislativă, ca premiză a unei guvernări eficiente;
- discrepanțele legislative privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și statutul consilierilor locali prin prisma acquis-ului comunitar;
- rolul Programului strategic e-Transformare în eficientizarea activității autorităților publice;
- puterea politică și birocrăția în condițiile societății informaționale;
- situația pieței forței de muncă în Republica Moldova în perioadă de criză;
- politici anticriză pentru asigurarea securității financiare a statului în contextul integrării europene;
- tendințele managementului modern și impactul lor asupra organizațiilor din Republica Moldova;
- avantajele Parteneriatului Public Privat în sistemul administrativ din Republica Moldova;
- necesitatea creșterii gradului de motivare și creativitate a funcționarilor publici;
- probleme de integrare europeană a Republicii Moldova;
- Republica Moldova în procesele migraționiste contemporane;
- funcționarea puterii politice în Republica Moldova la etapa actuală;
- securitatea națională a Republicii Moldova în contextul intensificării globalizării;

Conferința a subliniat necesitatea:

- studierii continue a problemelor ce țin de modernizarea mecanismului administrării publice;
- acordării unei atenții deosebite Programului strategic e-Transformare în eficientizarea activității autorităților publice;

- ajustării cadrului normativ și instituțional la realitățile prezente, în scopul realizării obiectivelor strategice și sarcinilor practice de modernizare a activității autorităților publice;
- implicării constructive a autorităților publice în realizarea reformei administrative;
- gestionării resurselor umane în serviciul public în conformitate cu standardele internaționale;
- schimbului de experiență în activitatea organelor administrației publice;
- perfecționării sistemului de pregătire profesională a cadrelor în corespundere cu cerințele managementului administrativ contemporan;
- implicării mediului academic în procesul elaborării strategiilor de dezvoltare;
- revigorării relațiilor între Academia de Administrare Publică și autoritățile administrației publice;
- determinării priorităților în dezvoltarea locală și cooperarea intercomunitară;
- consolidării capacităților grupurilor de lucru pentru realizarea în continuare a Strategiei Naționale de Descendralizare și a strategiilor sectoriale;
- evaluarea riscurilor la planificarea bugetelor;
- stabilirea direcțiilor de dezvoltare a brandului de țară;
- eficientizarea activității administrației centrale și locale în vederea creării cadrului juridic de colaborare cu Uniunea Europeană;
- tendințele managementului modern și impactul lor asupra organizațiilor din Republica Moldova;
- necesitatea creșterii gradului de motivare și creativitate a funcționarilor publici;
- politica asigurării securității financiare a statului în contextul integrării europene.

Participanții la Conferință constată aportul Academiei în domeniile de interes și pledează pentru ca Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova și în continuare să mențină poziția de Centru Național de Dezvoltare a Științei Administrative, devenind un centru educațional de excelență în domeniul administrării publice. Considerăm, că discuțiile științifice din cadrul conferinței au constituit un real suport pentru relevarea și prioritizarea problemelor existente în administrarea publică și înaintarea recomandărilor științifice, care vor contribui la consolidarea și eficientizarea administrației publice în Republica Moldova.

SUMAR

Nicolae TIMOFTI	
Academia – promotor al culturii administrative.....	3
Mircea SNEGUR	
„Mă bucur pentru succesele Academiei”	4
Vasile MARINA	
Probleme actuale ale administrării publice.....	6
Leonid BUJOR	
Pe parcursul celor 20 de ani Academia s-a transformat într-un adevărat Centru Național de pregătire a funcționarilor publici.....	9

ATELIERUL NR.1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL CONSOLIDĂRII STATULUI DE DREPT

Andrei GROZA	
Considerațiuni cu privire la originea titlurilor „țar” și „voievod”.....	11
Ion DULSCHI	
Unele aspecte metodologice privind cercetarea în administrarea publică.....	14
Otilia STAMATIN	
Inteligența emoțională ca factor al sporirii eficienței muncii funcționarilor publici.....	17
Tatiana ȘAPTEFRĂȚI	
Buna guvernare în contextul procesului de globalizare.....	23
Tatiana SPĂȚARU, Anatolie STAȚIUC	
Asigurarea transparenței administrative și accesului la informație.....	26
Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI	
Abordări ale conflictului de interese în administrația publică.....	28
Iurie ȚAP	
Administrația publică în Republica Moldova în contextul descentralizării.....	31
Tamara GHEORGHÎȚA	
Compatibilitatea managementului serviciului public cu principiile europene de administrare.....	34
Nighina AZIZOV	
Rolul relațiilor politice și administrative în procesul de implementare a Strategiei Naționale de Descentralizare.....	38
Oleg SOLOMON	
Influența condițiilor de raționalitate asupra deciziei administrative.....	41
Ana PASCARU	
Organizarea administrativă a societății Republica Moldova.....	44

Violeta TINCU

Eficientizarea funcționării serviciilor publice prin prisma reformării sistemului administrației publice.....47

Natalia SAITARLÎ

Cauzele nedeterminării exacte a statutului juridic al persoanelor din administrația publică locală.....50

Tatiana TUMURUC

Posibilități de optimizare a dialogului autorităților administrației publice locale cu societatea civilă.....52

Tatiana CASTRAȘAN

Consolidarea descentralizării administrative din Republica Moldova pe baza experiențelor europene de succes.....55

Svetlana RAȚA

Dezvoltarea locală – prioritate strategică a administrației publice locale.....58

Cristina BEJENARU

Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova.....60

Gheorghe BOTNARIUC

Administrarea sistemului de siguranță rutieră din Republica Moldova: obiectul și subiecții.....62

Valentina HOMIȚCHI

Unele aspecte bibliografice generale privind administrația publică din Basarabia în perioada interbelică.....64

Ionel DIDEA, Daniela IANCU, Andreea DRĂGHICI

Autonomia financiară locală în România.....66

Tatiana TIMOFTI

Evoluția administrației publice centrale de specialitate în perioada actuală.....69

Marina ALBU

Principiul subsidiarității și drepturile omului.....72

Veaceslav BULAT

Modalități de realizare a cooperării intercomunale în Republica Moldova.....74

Nicolae Viorel TRIF, Alina Florentina CUCOȘ

Organizarea și funcționarea serviciilor comunitare de utilități publice în România.....77

Alina Florentina CUCOȘ, Nicolae Viorel TRIF

Rolul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în modernizarea serviciilor publice.....79

Aureliu BUJAC

Exercitarea de către Parlament a funcției de control al administrației publice.....81

ATELIERUL NR.2**PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI
PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA****Orest TĂRĂȚĂ**

Protocolul persan de la Cirus cel Mare până la Chosroes I.....84

Victor JUC, Silvia MÎTCU

Angajarea și aprofundarea parteneriatului dintre Republica Moldova și Organizația Tratatului
Atlanticii de Nord.....87

Gheorghe CĂLDARE

Problema revenirii migranților moldoveni în patrie și încadrarea lor în câmpul muncii.....89

Rodica RUSU

Republica Moldova în contextul tendințelor migraționiste contemporane.....92

Victor SACA

Reflecții asupra relației interese politice-transformări democratice (din experiența Republicii Moldova).....95

Constantin SOLOMON

Marketingul politic în Republica Moldova: aspecte teoretico-practice.....98

Silvia DULSCHI

Pătrunderea și evoluția ideilor și valorilor liberale în viața publică a Basarabiei la începutul
sec. al XX-lea.....101

Pantelimon VARZARI, Eduard TUCEACOV

Puterea politică și birocrăția ca grup de interese restrânse.....106

Stela SPÎNU

Multilingvismul - element-cheie al integrării cu succes a imigranților în statele-membre ale UE.....108

Mihai SPRÎNCEANĂ, Cristina MORARI

Programele de asistență și misiunile de evaluare ale Uniunii Europene ca model de administrare
politică a securității regionale: cazul Republicii Moldova.....110

Petru FURTUNĂ

Fundamentalismul islamic și impactul acestuia asupra securității internaționale.....113

Valentina STAN

Socializarea politică în familie în contextul proceselor migrației din Republica Moldova.....116

Orest TĂRIȚĂ, Ana CEMERTAN

Considerații asupra naturii riscurilor geopolitice și geoeconomice la începutul mileniului III.....119

Gheorghe CĂLDARE, Victor BACALU

Reluarea negocierilor în format „5+2” și perspectivele soluționării conflictului transnistrean.....122

Constantin SOLOMON, Cezar MÎNĂSCURTĂ

Dimensiuni politico-juridice ale simbolurilor național-statale ale Republicii Moldova.....125

Grigore PÎRȚAC, Alina ȚURCANU

Managementul crizelor politice în contextul transformărilor democratice din Republica Moldova.....128

Ludmila BÎRCĂ

Protecția consumatorilor în contextul integrării europene a Republicii Moldova.....131

Cristina NESTERIUC

Prioritățile politicii valutare ale Republicii Moldova în contextul dezvoltării relațiilor
economice externe.....134

Stela SPÎNU, Svetlana GHEORGHIEV

Dimensiunea politicilor culturale ale Republicii Moldova în contextul relațiilor internaționale.....136

Marius TĂRIȚĂ, Orest TĂRIȚĂ	
Evoluția paradigmei istorice din Republica Moldova în contextul integrării europene.....	139
Cristina CEBAN, Iurie RICHICINSCHI	
Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul intensificării globalizării.....	141
Mariana COȘCODAN, Rodica RUSU	
Poziția statelor-membre ale Uniunii Europene privind integrarea europeană a Republicii Moldova.....	144
Oleg BONTEA	
Unele reflecții privind realizarea și mecanismele de realizare a normelor juridice internaționale și raporturile juridice internaționale.....	147
Natalia COLESNIC	
Controversele parlamentarizării proceselor eurointegraționiste în Moldova.....	149

ATELIERUL NR.3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ion GUCEAC	
Contribuții la studierea factorilor de configurare a Constituției.....	152
Victor POPA	
Exigențe ale statului de drept în hotărârea nr.4 a Curții Constituționale a Republicii Moldova din 22 aprilie 2013.....	155
Gheorghe COSTACHI, Vitalie MAZUR	
Valoarea culturii juridice în activitatea administrației publice.....	159
Mihail GHEORGHÎĂ	
Noi realizări științifice în criminalistică.....	163
Silvia GORIUC	
Garanții constituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.....	166
Anatolie BANTUȘ	
Delimitări conceptuale ale principiilor de organizare și funcționare a unei administrații moderne.....	169
Ion GUCEAC, Anica TOMA	
Contextul istoric internațional de apariție și dezvoltare a practicilor notariale în spațiul constituțional din România și Republica Moldova.....	174
Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU	
Considerații generale privind capacitatea juridică de muncă a salariatului.....	180
Igor TROFIMOV, Andrian CREȚU	
Probleme actuale privind reglementarea statutului agentului constatator, al procurorului și al instanței de judecată în procesul contravențional.....	184
Diana SÂRCU	
Consecințele neexecutării actului jurisdicțional internațional.....	189

Olga DORUL

Competențe teritoriale ale statului în dreptul internațional public. Aspecte definitorii.....192

Oleg BONTEA

Raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern.....194

Ion GUCEAC, Cătălin – Marius TOMA

Probleme ale asigurării protecției drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în activitatea notarială din Republica Moldova prin prisma Declarației Universale a Drepturilor Omului: 65 de ani de la adoptare.....197

Ion TIPA

Răspunderea juridică a demnitarilor în Republica Moldova.....201

Sergiu TATAROV

Unele probleme privind revocarea mandatului de ales local.....206

Mihai CORJ

Principiile statului de drept străine unor autorități publice și nesocotite de unii funcționari publici.....208

Svetlana SLUSARENCO

Instituția „cetățenilor străini și a apatrizilor” – domeniu al dreptului public sau privat?.....211

Andrei GUȘTIUC, Natalia TÎLTU

Supravegherea bancară în spațiul Uniunii Europene: tendințe și impact pentru Banca Națională a Moldovei și sistemul financiar-bancar autohton.....215

Virginia ZAHARIA

Copilul – subiect al protecției umanitare speciale.....218

Natalia MARKOVA

Metode și criterii de determinare a daunelor morale.....220

Natalia UNTILA

Aplicarea convențiilor Organizației Internaționale a Muncii în Republica Moldova.....224

Eduard BOIȘTEANU

Considerații doctrinare privind conceptul raportului juridic de muncă.....226

Рагим СУЛТАНОВ

Принцип многопартийности и его реализация при политическом участии граждан.....229

Gheorghe MACOVEI

Statutul de debitor în cadrul procedurii de insolabilitate.....232

Tatiana MACOVEI

Stop violenței psihice la locul de muncă!.....236

Ludmila PROCA

Rolul autorităților administrației publice în edificarea reformării politicilor de asistență socială.....239

Irina IACUB

Principiile organizării și funcționării administrației publice într-un stat de drept.....242

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Reflecții privind cerințele inspectorului muncii la efectuarea controlului în cadrul unității.....246

Cristian NISTORESCU

Cauzele ce generează și susțin traficul de persoane.....249

Ruslan RUSSU

Expertiza psihologico-judiciară.....252

Iulia DRUMEA

Rolul patronatelor în cadrul sistemului de parteneriat social în sfera muncii.....255

Lilian PLATON

Eforturile Consiliului Europei în garantarea drepturilor omului.....259

Mariana BORDIAN-POSTOLACHI

Voința juridică la etapa precontractuală de stabilire a regimului drepturilor asupra proprietății unui terț în domeniul energetic.....261

Ana VIZIRU-STEGĂRESCU

Mass-media – gestionarul imaginii administrației publice.....264

Natalia BANTUȘ-GURDUZA

Unele aspecte conceptuale de autonomie locală în context european.....267

Gioni POPA GAVRILOVICI

Unele reflecții juridice privind reglementarea legală a grevei patronale (a lock-out-ului).....271

Gabriela-Ștefănia NUȚ

Statutul procesual al avocatului în Republica Moldova și România.....274

Ion MURUIANU

Reflecții asupra răspunderii constituționale a Guvernului și a Președintelui Republicii Moldova.....281

Lilian PRUTEAN

Practica internațională de soluționare a litigiilor individuale de muncă.....284

Sergiu ARNĂUT

Conținutul și problemele realizării dreptului constituțional la un mediu înconjurător sănătos.....288

Vitalie MAZUR

Mecanismul asigurării legalității în activitatea administrației publice locale.....291

Veronica DOLINEANSCHI

Istoric și evoluție ale sistemului managerial în instituțiile publice din Republica Moldova.....294

Ulian CHETRUȘ

Recursul la organisme internaționale – un drept necesar într-o societate democratică.....297

Adrian CRASNOBAEV

Dreptul la un mediu înconjurător sănătos: determinări conceptuale.....301

Emil GAGIU, Andrei NEAGU

Legalitatea procesului normativ în administrația publică.....304

Elena TANASE

Accesul la justiție ca drept fundamental al omului.....308

Petru RĂILEAN

Controlul judiciar asupra administrației publice – dimensiune inerentă unui stat de drept.....310

Tudor PÎNZARU

Particularitățile și condițiile de eficiență ale deciziei administrative și ale procesului decizional.....313

Cătălin FAGHIAN

Conținutul și efectele contractului colectiv de muncă prin prisma legislației Republicii Moldova și a legislației române.....316

Dragoș ȘERBAN

Realizarea dreptului la informație prin intermediul mass-media.....319

Ionel Neculae POSTOLACHE

Cadru juridic al procesului participativ în România și Republica Moldova.....322

Marin POSTU

Munca prin agent de muncă temporară: aspecte teoretico-practice.....326

Andrei FURCULIȚĂ

Migrantul ca subiect al raporturilor de muncă.....327

Ludmila ȚARANU

Prenumele – mijloc de identificare a persoanei fizice.....330

Lucian-Mihail ARNĂUTU

Răspunderea juridică pentru îngrădirea libertății de asociere.....332

Andrei GUCEAC

Aspecte privind procedura de numire a judecătorilor la Curtea Constituțională de către Parlament.....335

Ana CRĂCIUN

Reglementări juridice privind instituția adopției în Republica Moldova.....338

Elena GHERȚA

Procedura de încheiere a tratatelor internaționale de către Republica Moldova.....341

Ana POPESCU

Femeia în administrația publică – indice al unei societăți echitabile.....344

Victoria ROȘCA

Efectele extrateritoriale ale hotărârilor judecătorești străine în sistemul judiciar al Republicii Moldova.....347

ATELIERUL NR.4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Tatiana MANOLE, Natalia ȘTEFÎRȚĂ

Asigurarea performanței în sectorul public prin eficientizarea relației dintre politica macroprudențială și stabilitatea financiară.....351

Svetlana COJOCARU

Modernizarea managementului resurselor umane în contextul reformei funcției publice din Republica Moldova.....354

Neonila CASIAN

Îmbunătățirea managementului asistenței oncologice în Republica Moldova prin aplicarea ghidului pacientului oncologic.....357

Mihail PEREBINOS

Metoda probabilistică de evaluare a riscului bugetelor autorităților publice locale la etapa procesului de planificare.....360

Tatiana TOFAN

Prestarea serviciului public prin prisma eficienței și eficacității.....364

Lilia TANASE, Svetlana COJOCARU

Managementul factorilor de risc cardiovascular în Republica Moldova.....366

Oleg FRUNZE

Managementul inovațional în administrația publică.....368

Ecaterina BARBAROȘ, Nadejda NAZAR

Importanța procesului investițional în sectorul agroalimentar.....370

Ecaterina BARBAROȘ, Ion BARBAROȘ

Managementul fondului funciar în dezvoltarea sectorului agrar al Republicii Moldova.....373

Vitalie DANILIUC, Svetlana COJOCARU

Managementul calității resurselor umane în cadrul asistenței medicale primare.....375

Veronica BUTNARU

Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică din Republica Moldova.....379

Andrei CÎRDEI, Veronica BUTNARU

Succesul și sustenabilitatea afacerii bazate pe standardul ISO 22301:2012 - Sistemul de Management al Continuității Afacerii.....382

Nicolaie DAMASCHIN

Rolul Consiliului Coordonator al Audiovizualului în domeniul televiziunii și radiodifuziunii din Republica Moldova.....384

Alexei STURZA

Consolidarea capacității administrative din perspectiva paradigmei organizației bazate pe cunoaștere.....387

Natalia CHIRIAC

Rolul statului în gestionarea eficientă și durabilă a pieței financiare nebankare în Republica Moldova.....389

Tatiana TUREȚCHI, Tatiana TOFAN

Reforma contabilă în Republica Moldova și ajustarea sa la normele contabile internaționale.....392

Iaroslav COJOCARU

Particularitățile și importanța brandului de țară într-o lume competitivă.....395

Silvia ROȘCA

Impactul implementării managementului sistemului de calitate asupra serviciului de sânge din Republica Moldova.....397

Lilian PATRAȘCU

Impactul schemelor de evaziune fiscală asupra economiei naționale a Republicii Moldova
în perioada anilor 2010-2012.....399

Лилия ПЫНЗАРЬ

Особенности метода вовлечения персонала государственной службы Республики Молдова
в деятельность по непрерывному улучшению.....403

Irina JECHIU-BUCȘAN

Rolul și beneficiile economice ale activității zonelor economice libere în ansamblul
economiei naționale.....406

Ion POPOVICI

Fraudele bancare: implicații la nivelul societății.....408

Angela POPA, Ion GALAJU

Metode de studiere și prognozare a conjuncturii piețelor externe.....410

Denis ȘPAC, Veronica BUTNARU

Mecanismul de elaborare a documentelor de politici publice în cadrul Ministerului Afacerilor
Interne al Republicii Moldova.....413

Regina RUDOI

Țările Parteneriatului Estic în timp de zece ani.....416

ATELIERUL NR.5

IMPACTUL E-GUVERNĂRII ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

Florentin PALADI

Utilizarea rețelelor sociale în e-Guvernare.....419

Ion TIPA

Reglementări juridice privind guvernarea electronică în Republica Moldova.....421

Eugenia CEBOTARU

Rolul e-Guvernării în procesul informatizării organelor administrației publice.....424

Ghenadie GUBCEAC, Florentin PALADI

Proiectarea sistemelor de operare „Open Source”. Avantajele utilizării acestora pentru construirea
de Cloud și instalarea pe terminale.....427

Valeriu CIUBOTARI, Teodora GHERMAN

Elemente de metodică modernă pentru învățământul la distanță.....432

Vadim BACIU, Olga CERBU

Metode aplicate în criptografie.....435

Andrei GRUIA

Strategia de dezvoltare a sectorului TIC - parte indispensabilă a Strategiei naționale de
dezvoltare „Moldova 2020”.....439

Pavel MACARI, Teodora GHERMAN

E-Servicii.....441

Aliona PALADI

Particularități psihice ale utilizatorilor de internet în raport cu locul de control (Locus of Control).....444

Ana POPESCU, Teodora GHERMAN

Crearea interfețelor grafice cu utilizarea AWT și SWING în limbajul JAVA.....446

Octavian PRUTEANU, Florentin PALADI

Aplicații electronice pentru licitații la S.A. „Apă-Canal Chișinău”.....447

Татьяна ВЕЛИКОВАИспользование платформы дистанционного обучения при изучении дисциплины
«Информационная безопасность».....449**Cristina COȘCIUG, Teodora GHERMAN**

Crearea unui portal cu CMS Drupal.....452

Svetlana BULGAC, Teodora GHERMAN

Managementul proiectelor IT cu finanțare europeană.....454

Raisa COVRICOVAИспользование программных инструментальных средств для повышения эффективности
преподавания математики студентам экономических специальностей.....456**Vladislav DULSCHI**

Информационные технологии в государственном управлении Республики Молдова.....459

Nicolae CHIRPAT, Olga CERBU

Metode de utilizare a instrumentelor de securitate a informației.....462

Nadejda SCRIPNIC, Olga CERBU

Clasificarea metodologiilor de management al proiectelor IT.....464

Viorica MUNTEAN, Teodora GHERMAN

Tehnologii informaționale aplicate în procesul de studiere a limbilor străine.....467

Natalia PORCESCU

Rolul serviciilor publice în modernizarea administrației publice.....470

ATELIERUL NR.6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tatiana TOFAN

Efectele stresului în activitatea funcționarului public.....474

Eugenia CEBOTARU

Perfecționarea funcționarilor publici în procesul informatizării autorităților administrației publice.....476

Светлана НАУМКИНА, Сергей ЛАЗАРЕВ

Исследования политических ресурсов в контексте теории их оптимального
распределения и сохранения.....479

Liliana COPTILEȚ

Cadrul normativ privind dezvoltarea profesională continuă pentru funcționarii publici
din Republica Moldova.....482

Galina MARDARE

Dezvoltarea profesională și e-Guvernarea – factorii interdependenți în asigurarea
transparenței administrative.....484

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Dezvoltarea capacității de evaluare a impactului de reglementare la funcționarii publici.....486

Irina CIUTAC

Vizita de studiu – formă preferabilă de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.....489

Alina LEVIȚCHI

Evaluarea profesională a funcționarului public.....491

Victoria ȚEPORDEI

Platforma e-learning moodle – metodă de îmbunătățire a dezvoltării profesionale.....493

Irina MOSCALU

Dezvoltarea profesională - condiție a creșterii capacității profesionale a funcționarilor publici
din Republica Moldova.....496

Natalia IACHIMOV

Aplicarea instrumentului de cooperare intercomunitară în contextul proceselor de dezvoltare
regională și descentralizare a Republicii Moldova.....498

REZOLUȚIA CONFERINȚEI ȘTIINȚIFICO-PRACTICE CU PARTICIPARE INTERNAȚIONALĂ

„TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE”501

CONTENTS

Nicolae TIMOFTI	
The Academy – promoter of administrative culture.....	3
Mircea SNEGUR	
„I am happy for the success of the Academy”.....	4
Vasile MARINA	
Current issues of public administration.....	6
Leonid BUJOR	
The Academy of Public Administration – a real National Centre of training civil servants.....	9

WORKSHOP NO.1

MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF STRENGTHENING THE RULE OF LAW

Andrei GROZA	
Considerations on the origin of the titles „tsar” and „voievod”.....	11
Ion DULSCHI	
Some methodological aspects regarding research in public administration.....	14
Otilia STAMATIN	
Emotional intelligence as a factor in increasing work efficiency of civil servants.....	17
Tatiana ȘAPTEFRĂȚI	
Good governance in the context of globalization.....	23
Tatiana SPĂȚARU, Anatolie STAȚIUC	
Providing administrative transparency and access to information.....	26
Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI	
Approaches to conflict of interest in public administration.....	28
Iurie ȚAP	
Public administration in the Republic of Moldova in the context of decentralization.....	31
Tamara GHEORGHÎȚA	
Public service management compatibility with European principles of administration.....	34
Nighina AZIZOV	
The role of political and administrative relations in the process of implementing the National Strategy of Decentralization.....	38
Oleg SOLOMON	
Influence of the conditions of rationality over administrative decision.....	41
Ana PASCARU	
Administrative organization of society in the Republic of Moldova.....	44

Violeta TINCU

Improvement of public services operation through the reform of the public administration system.....47

Natalia SAITARLÎ

Causes of inexact determination of the legal status of local public administration personnel.....50

Tatiana TUMURUC

Opportunities to optimize the dialog between local public administration authorities and the civil society....52

Tatiana CASTRAȘAN

Strengthening administrative decentralization in the Republic of Moldova on the bases of European success stories55

Svetlana RAȚA

Local development as a strategic priority of local public administration.....58

Cristina BEJENARU

Modernization of local public services in the Republic of Moldova.....60

Gheorghe BOTNARIUC

Administration of the system of road safety in the Republic of Moldova: the objects and subjects.....62

Valentina HOMIȚCHI

Some general bibliographical aspects regarding the public administration in Bessarabia in the interwar period.....64

Ionel DIDEA, Daniela IANCU, Andreea DRĂGHICI

Local financial autonomy in Romania.....66

Tatiana TIMOFTI

Evolution of specialized central public administration in the current period.....69

Marina ALBU

Subsidiary principle and human rights.....72

Veaceslav BULAT

Ways of implementing inter-communal cooperation in the Republic of Moldova.....74

Nicolae Viorel TRIF, Alina Florentina CUCOȘ

Organization and operation of community services of public utility in Romania.....77

Alina Florentina CUCOȘ, Nicolae Viorel TRIF

The role of inter-communal development associations in the modernization of public services.....79

Aureliu BUJAC

Exercise by Parliament of public administration control function.....81

WORKSHOP NO. 2

CURRENT ISSUES OF THE POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Orest TĂRĂȚĂ

Persian protocol from Cyrus the Great to Chosroes the First.....84

Victor JUC, Silvia MÎTCU

Commitment to and deepening of the partnership between the Republic of Moldova and NATO.....87

Gheorghe CĂLDARE

The issue of Moldovan migrants' return home and their integration into the labour market.....89

Rodica RUSU

The Republic of Moldova in the context of contemporary migration tendencies.....92

Victor SACA

Reflections on the relation political interests vs. democratic transformations (from the experience of the Republic of Moldova).....95

Constantin SOLOMON

Political marketing in the Republic of Moldova: theoretical and practical aspects.....98

Silvia DULSCHI

Penetration and evolution of liberal ideas and values in the public life in Bessarabia at the beginning of the XX century.....101

Pantelimon VARZARI, Eduard TUCEACOV

Political power and bureaucracy as limited interest group.....106

Stela SPÎNU

Multilingualism as key element of successful integration of immigrants in EU member.....108

Mihai SPRÎNCEANĂ, Cristina MORARI

EU Assistance programs and evaluation missions as a model of regional security political management: the case of the Republic of Moldova.....110

Petru FURTUNĂ

Islamic fundamentalism and its impact on international security.....113

Valentina STAN

Political socialization in the family in the context of migration from the Republic of Moldova.....116

Orest TĂRIȚĂ, Ana CEMERTAN

Considerations on the nature of geopolitical and geo-economic risks at the beginning of the third millennium.....119

Gheorghe CĂLDARE, Victor BACALU

Resumption of negotiations in the format „5+2” and the perspectives of Transdnistrian conflict settlement.....122

Constantin SOLOMON, Cezar MÎNĂSCURTĂ

Political and legal dimensions of national-state symbols of the Republic of Moldova.....125

Grigore PÎRȚAC, Alina ȚURCANU

Crisis management policies in the context of democratic transformations in the Republic of Moldova.....128

Ludmila BÎRCĂ

Consumers' protection in the context of European integration of the Republic of Moldova.....131

Cristina NESTERIUC

Priorities of the currency policy of the Republic of Moldova in the context of external economic relation development.....134

Stela SPÎNU, Svetlana GHEORGHIEV

Cultural policies dimensions of the Republic of Moldova in the context of international relations.....136

Marius TĂRIȚĂ, Orest TĂRIȚĂ	
Evolution of the historical paradigm in the Republic of Moldova in the context of European integration.....	139
Cristina CEBAN, Iurie RICHICINSCHI	
National security of the Republic of Moldova in the context of intensifying globalization.....	141
Mariana COȘCODAN, Rodica RUSU	
Attitude of EU member states on the Republic of Moldova's European integration.....	144
Oleg BONTEA	
Some reflections on the development and implementation mechanisms of international legal norms and international legal relations.....	147
Natalia COLESNIC	
Controversies of parliamentization of Euro-integration processes in Moldova.....	149

WORKSHOP NO. 3

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON BUILDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Ion GUCEAC	
Contributions to the study of configuration factors of the Constitution.....	152
Victor POPA	
Requirements of the rule of law in Ruling No. 4 of the Constitutional Court of the Republic of Moldova of April 22, 2013.....	155
Gheorghe COSTACHI, Vitalie MAZUR	
The value of legal culture in the activity of public administration.....	159
Mihail GHEORGHÎȚĂ	
New scientific achievements in criminology.....	163
Silvia GORIUC	
Constitutional guarantees of fundamental human rights and liberties.....	166
Anatolie BANTUȘ	
Conceptual delimitations of the organizational and functional principles of a modern administration.....	169
Ion GUCEAC, Anica TOMA	
International historical context of appearance and development of notary practices on the constitutional territory of Romania and the Republic of Moldova.....	174
Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU	
General considerations on the labour legal capacity of the employee.....	180
Igor TROFIMOV, Andrian CREȚU	
Current issues on the regulation of the status of the stating agent, the prosecutor's and of the court in the contravention process.....	184
Diana SÂRCU	
Consequences of non-execution of the international judicial act.....	189

Olga DORUL

Territorial jurisdiction of the state in international public law: defining aspects.....192

Oleg BONTEA

Relationship between international and internal law.....194

Ion GUCEAC, Cătălin – Marius TOMA

Issues of providing the protection of fundamental human and citizenship rights in the notary activity in the Republic of Moldova through the prism of Universal Declaration of Human Rights: 65 years after adoption.....197

Ion TIPA

Liability of officials in the Republic of Moldova.....201

Sergiu TATAROV

Some issues regarding the mandate revocation of the locally elected.....206

Mihai CORJ

The rule of law principles unknown to some public authorities and disregarded by some civil servants.....208

Svetlana SLUSARENCO

The institution of „foreigners and stateless persons” as a domain of public or private law.....211

Andrei GUȘTIUC, Natalia TÎLTU

Banking supervision in the European Union: tendencies and impact on the National Bank of Moldova and the autochthonous banking-financial system.....215

Virginia ZAHARIA

The child as subject of special humanitarian protection.....218

Natalia MARKOVA

Methods and criteria for determining moral damages.....220

Natalia UNTILA

Application of International labour Organization conventions in the Republic of Moldova.....224

Eduard BOIȘTEANU

Doctrinal considerations on the concept of legal labour relationship.....226

Raghim SULTANOV

The multi-party system principle and its realization with the political participation of citizens.....229

Gheorghe MACOVEI

The status of debtor in insolvency proceedings.....232

Tatiana MACOVEI

Ban to psychological violence at work.....236

Ludmila PROCA

The role of public administration authorities in reforming the social assistance policies.....239

Irina IACUB

Principles of organization and operation of public administration in a state of the rule of law.....242

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Reflections on the labour inspector's requirements in conducting the control within the unit.....246

Cristian NISTORESCU	
Causes that generate and support human trafficking.....	249
Ruslan RUSSU	
Psycho-legal expertise.....	252
Iulia DRUMEA	
The role of patronage in the system of social partnership in the workplace.....	255
Lilian PLATON	
The efforts of the Council of Europe in guaranteeing human rights.....	259
Mariana BORDIAN-POSTOLACHI	
The legal will at the pre-contractual stage of setting the regime of rights on a third party property in the energy field.....	261
Ana VIZIRU-STEGĂRESCU	
Mass-media – the manager of the public administration image.....	264
Natalia BANTUȘ-GURDUZA	
Some conceptual aspects of local autonomy in the European context.....	267
Gioni POPA GAVRILOVICI	
Some reflections on the legal regulation of employer's strike (lock-out).....	271
Gabriela-Ștefănia NUȚ	
Procedural status of the lawyer in the Republic of Moldova and Romania.....	274
Ion MURUIANU	
Reflections on the Constitutional liability of the Government and of the President of the Republic of Moldova.....	281
Lilian PRUTEAN	
International practice of solving individual labour disputes.....	284
Sergiu ARNĂUT	
Contents and problems of achieving the constitutional right to a healthy environment.....	288
Vitalie MAZUR	
Mechanism to ensure legality in local public administration activity.....	291
Veronica DOLINEANSCHI	
History and evolution of the managerial system in public institutions in the Republic of Moldova.....	294
Ulian CHETRUȘ	
Recourse to international bodies – a necessary right in a democratic society.....	297
Adrian CRASNOBAEV	
The right to a healthy environment: conceptual definition.....	301
Emil GAGIU, Andrei NEAGU	
Legality of the regulatory process in public administration.....	304
Elena TANASE	
Access to justice as a fundamental human right.....	308

Petru RĂILEAN

Judicial control over public administration as an inherent dimension of the rule of law state.....310

Tudor PÎNZARU

Peculiarities and efficiency conditions of the administrative decision and of the decision making process.....313

Cătălin FAGHIAN

The content and effects of the collective labour contract through the legislation of the Republic of Moldova and of Romania.....316

Dragoș ȘERBAN

Achieving the right to information through mass-media.....319

Ionel Neculae POSTOLACHE

The legal framework of the participatory process in Romania and the Republic of Moldova.....322

Marin POSTU

Labour through temporary labour agent: theoretical and practical aspects.....326

Andrei FURCULIȚĂ

The migrant as subject of labour relations.....327

Ludmila ȚARANU

The first name as means of identifying individuals.....330

Lucian-Mihail ARNĂUTU

Liability for restricting the freedom of association.....332

Andrei GUCEAC

Aspects of the procedure of appointing judges to the Constitutional Court by the Parliament.....335

Ana CRĂCIUN

Legal regulations on the institution of adoption in the Republic of Moldova.....338

Elena GHERȚA

Procedure for concluding international treaties by the Republic of Moldova.....341

Ana POPESCU

Women in public administration – an index of an equitable society.....344

Victoria ROȘCA

Extraterritorial effects of foreign court rulings in the judiciary system of the Republic of Moldova.....347

WORKSHOP NO. 4

TRENDS IN PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING AN ADMINISTRATIVE SYSTEM BASED ON KNOWLEDGE

Tatiana MANOLE, Natalia ȘTEFÎRȚĂ

Ensuring performance in the public sector through streamlining the relationship between macro-prudential policy and financial stability.....351

Svetlana COJOCARU

Modernizing human resources management in the context of civil service reform in the Republic of Moldova.....354

Neonila CASIAN

Improving the cancer care management in the Republic of Moldova through the application of the oncologic patient guide.....357

Mihail PEREBINOS

Probability risk assessment method of local public authorities budgets at the planning stage.....360

Tatiana TOFAN

Public service in terms of efficiency and effectiveness.....364

Lilia TANASE, Svetlana COJOCARU

Management of cardiovascular risk factors in the Republic of Moldova.....366

Oleg FRUNZE

Innovation management in public administration.....368

Ecaterina BARBAROȘ, Nadejda NAZAR

Importance of investment process in the agro-food sector.....370

Ecaterina BARBAROȘ, Ion BARBAROȘ

Management of land fund in the development of the agricultural sector of the Republic of Moldova.....373

Vitalie DANILIUC, Svetlana COJOCARU

Quality management of human resources in primary healthcare.....375

Veronica BUTNARU

Leadership development in public administration in the Republic of Moldova.....379

Andrei CÎRDEI, Veronica BUTNARU

Success and sustainability of business based on ISO 22301:2012 Management System of Business Sustainability.....382

Nicolaie DAMASCHIN

The role of the Audiovisual Coordinating Council in television and radio broadcasting in the Republic of Moldova.....384

Alexei STURZA

Strengthening administrative capacity in terms of knowledge-based organization paradigm.....387

Natalia CHIRIAC

The role of the state in sustainable and efficient management of nonbanking financial market in the Republic of Moldova.....389

Tatiana TUREȚCHI, Tatiana TOFAN

Accounting reform in the Republic of Moldova and its adjustment to international accounting standards....392

Iaroslav COJOCARU

Peculiarities and importance of country brand in a competitive world.....395

Silvia ROȘCA

Impact of the implementation of the quality management system of the blood service in the Republic of Moldova.....397

Lilian PATRAȘCU

Impact of tax evasion schemes on the national economy of the Republic of Moldova in the period 2010-2012.....399

Lilia PÂNZARI

Peculiarities of the method of involving the civil service personnel of the Republic of Moldova to work on continuous improvement.....403

Irina JECHIU-BUCȘAN

The role and economic benefits of the free trade zones on the entire national economy.....406

Ion POPOVICI

Banking frauds: implications to society.....408

Angela POPA, Ion GALAJU

Methods of studying and forecasting foreign markets conjuncture.....410

Denis ȘPAC, Veronica BUTNARU

Mechanism for developing public policies documents within the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova.....413

Regina RUDOI

Eastern Partnership countries in a period of ten years.....416

WORKSHOP NO. 5

IMPACT OF E-GOVERNANCE IN PROVIDING TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN THE PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Florentin PALADI

Using social networks in e-governance.....419

Ion TIPA

Legal regulations on e-governance in the Republic of Moldova.....421

Eugenia CEBOTARU

The role of e-governance in the process of computerization of public administration bodies.....424

Ghenadie GUBCEAC, Florentin PALADI

Designing „Open Source” operating systems and the advantages of their use in Cloud building and terminal installations.....427

Valeriu CIUBOTARI, Teodora GHERMAN

Elements of modern methods for distance learning.....432

Vadim BACIU, Olga CERBU

Methods used in cryptography.....435

Andrei GRUIA

ICT sector development strategy as indispensable part of National Development Strategy „Moldova 2020”.....439

Pavel MACARI, Teodora GHERMAN	
E-Services.....	441
Aliona PALADI	
Psychological peculiarities of internet users related to Locus of Control.....	444
Ana POPESCU, Teodora GHERMAN	
Creating graphic interfaces by using AWT and SWING in Java computer language.....	446
Octavian PRUTEANU, Florentin PALADI	
Electronic applications for tenders at the Joint stock company „Apă-Canal Chișinău”.....	447
Tatiana VELIKOVA	
The use of distance learning platform in the study of the discipline „Information Security”.....	449
Cristina COȘCIUG, Teodora GHERMAN	
Creating a portal with Drupal CMS.....	452
Svetlana BULGAC, Teodora GHERMAN	
Management of IT projects with European funding.....	454
Raisa COVRICOVA	
The use of software tools to improve the effectiveness of teaching Mathematics to students of economic specialties.....	456
Vladislav DULSCHI	
Information Technologies in public administration in the Republic of Moldova.....	459
Nicolae CHIRPAT, Olga CERBU	
Methods of using instruments of information security.....	462
Nadejda SCRIPNIC, Olga CERBU	
Classification of IT project management methodologies.....	464
Viorica MUNTEAN, Teodora GHERMAN	
Applied informational technologies in the process of studying foreign languages.....	467
Natalia PORCESCU	
The role of public services in the modernization of public administration.....	470

WORKSHOP NO. 6

PROFESSIONAL DEVELOPMENT: THEORY AND PRACTICE

Tatiana TOFAN	
The effects of stress in the activity of the civil servant.....	474
Eugenia CEBOTARU	
Professional development of civil servants in the process of computerization of public administration authorities.....	476

Svetlana NAUMKINA, Serghei LAZAREV

Research of political resources in the context of the theory of their optimal distribution
and conservation.....479

Liliana COPTILEȚ

The regulatory framework on the continuing professional development of the civil servants
from the Republic of Moldova.....482

Galina MARDARE

Professional development and e-governance – interrelated factors in providing
administrative transparency.....484

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Developing the capacity to assess the regulatory impact in civil servants.....486

Irina CIUTAC

Study visit as a preferred form of civil servants' professional development.....489

Alina LEVIȚCHI

Professional evaluation of civil servants.....491

Victoria ȚEPORDEI

Moodle e-learning platform as a method to improve professional development.....493

Irina MOSCALU

Professional development as a condition of improving the professional capacity of the civil
servants in the Republic of Moldova.....496

Natalia IACHIMOV

Application of inter-community cooperation instrument in the context of regional
development and decentralization of the Republic of Moldova.....498

**RESOLUTION OF THE SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE WITH INTERNATIONAL
PARTICIPATION „THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION”**

.....501

ОГЛАВЛЕНИЕ

Николае ТИМОФТИ	
Академия - проводник управленческой культуры.....	3
Мирча СНЕГУР	
„Меня радуют успехи Академии”.....	4
Василе МАРИНА	
Актуальные проблемы публичного управления.....	6
Леонид БУЖОР	
За прошедшие 20 лет Академия превратилась в настоящий Национальный центр подготовки государственных служащих.....	9

СЕКЦИЯ I

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСОЛИДАЦИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Андрей ГРОЗА	
О происхождении титулов „царь” и „воевода”.....	11
Ион ДУЛЬСКИ	
Некоторые методологические аспекты исследований в области публичного управления.....	14
Отилия СТАМАТИН	
Эмоциональная грамотность как фактор повышения эффективности труда государственных служащих.....	17
Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ	
Успешное правление в контексте процесса глобализации.....	23
Татьяна СПЭТАРУ, Анатолие СТАЦЮК	
Обеспечение административной прозрачности и доступа к информации.....	26
Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ	
Рассмотрение конфликта интересов в публичном управлении.....	28
Юрие ЦАП	
Публичное управление Республики Молдова в контексте децентрализации.....	31
Тамара ГЕОРГИЦА	
Совместимость менеджмента государственной службы с европейскими принципами управления.....	34
Нигина АЗИЗОВ	
Роль политических и управленческих отношений в процессе реализации Национальной стратегии децентрализации.....	38
Олег СОЛОМОН	
Влияние условий разумности на принятие административного решения.....	41
Анна ПАСКАРУ	
Административное устройство общества Республика Молдова.....	44

Виолетта ТИНКУ
Повышение эффективности публичных служб в свете реформирования системы
публичного управления.....47

Наталья САЙТАРЛЫ
Причины неточного определения юридического статуса лиц местного публичного управления.....50

Татьяна ТУМУРУК
Возможности оптимизации диалога органов местного публичного управления и
гражданского общества.....52

Татьяна КАСТРАШАН
Консолидация административной децентрализации в Республике Молдова на основании
успешного европейского опыта.....55

Светлана РАЦА
Местное развитие – стратегический приоритет местного публичного управления.....58

Кристина БЕЖЕНАРУ
Модернизация местных публичных услуг в Республике Молдова.....60

Георге БОТНАРЮК
Управление системой дорожной безопасности в Республике Молдова: объект и субъекты.....62

Валентина ХОМИЦКИ
Общие библиографические аспекты местного управления в Бессарабии в межвоенный период.....64

Ионел ДИДЯ, Даниела ЯНКУ, Андрееа ДРЭГИЧ
Местная финансовая автономия в Румынии.....66

Татьяна ТИМОФТИ
Сегодняшнее развитие отраслевого центрального публичного управления.....69

Марина АЛБУ
Принцип субсидиарности и права человека.....72

Вячеслав БУЛАТ
Способы реализации межкоммунальной кооперации в Республике Молдова.....74

Николае Виорел ТРИФ, Алина Флорентина КУКОШ
Организация и функционирование общественно-полезных коммунитарных служб в Румынии.....77

Алина Флорентина КУКОШ, Николае Виорел ТРИФ
Роль объединений межкоммунитарного развития в модернизации публичных услуг.....79

Аурелиу БУЖАК
Исполнение Парламентом функции контроля над публичным управлением.....81

СЕКЦИЯ II
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ
И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Орест ТЭРЫЦЭ
Персидский протокол от Цируса Великого до Косроеса I.....84

Виктор ЖУК, Сильвия МЫТКУ

Деятельность и углубление партнерства между Республикой Молдова и Организацией Северо-Атлантического Договора (НАТО).....87

Георге КЭЛДАРЕ

Вопросы возвращения молдавских мигрантов на родину и их трудоустройство.....89

Родика РУСУ

Республика Молдова в свете современных миграционных тенденций.....92

Виктор САКА

Рассуждения об отношениях политических интересов – демократические преобразования (из опыта Республики Молдова).....95

Константин СОЛОМОН

Политический маркетинг в Республике Молдова: теоретические и практические аспекты.....98

Сильвия ДУЛЬСКИ

Проникновение и развитие либеральных идей и ценностей в общественную жизнь Бессарабии начала XX века.....101

Пантелеймон ВАРЗАРЬ, Эдуард ТУЧАКОВ

Политическая власть и бюрократия как группа ограниченных интересов.....106

Стелла СПЫНУ

Полилингвизм – ключевой элемент успешной интеграции иммигрантов в государства-члены ЕС.....108

Михай СПРЫНЧАНЭ, Кристина МОРАРЬ

Программы об оказании помощи и оценочные миссии Европейского союза как образец политического управления региональной безопасностью: на примере Республики Молдова.....110

Петру ФУРТУНЭ

Исламский фундаментализм и его влияние на международную безопасность.....113

Валентина СТАН

Политическая социализация в семье в свете процессов миграции из Республики Молдова.....116

Орест ТЭРЫЦЭ, Анна ЧЕМЕРТАН

О природе геополитических и геоэкономических рисков в начале III-го тысячелетия.....119

Георге КЭЛДАРЕ, Виктор БАКАЛУ

Возобновление переговоров в формате „5+2” и перспективы решения приднестровского конфликта.....122

Константин СОЛОМОН, Цезарь МЫНЭСКУРТЭ

Политические и юридические аспекты национально-государственных символов Республики Молдова.....125

Григоре ПЫРЦАК, Алина ЦУРКАНУ

Менеджмент политических кризисов в свете демократических преобразований в Республике Молдова.....128

Людмила БЫРКЭ

Защита потребителей в свете европейской интеграции Республики Молдова.....131

Кристина НЕСТЕРЮК

Приоритеты валютной политики Республики Молдова в контексте развития внешних экономических отношений.....134

Стекла СПЫНУ, Светлана ГЕОРГИЕВ

Характеристики культурной политики Республики Молдова в контексте международных отношений..... 136

Мариус ТЭРЫЦЭ, Орест ТЭРЫЦЭ

Эволюция исторической парадигмы Республики Молдова в контексте европейской интеграции..... 139

Кристина ЧЕБАН, Юрие РИКИЧИНСКИ

Национальная безопасность Республики Молдова в контексте усиления глобализации..... 141

Марианна КОШКОДАН, Родика РУСУ

Позиция государств-членов Европейского союза в связи с европейской интеграцией Республики Молдова..... 144

Олег БОНТЯ

Вопросы реализации и механизмы реализации международных правовых норм и международных правовых отношения..... 147

Наталья КОЛЕСНИК

Противоречия парламентаризации евроинтеграционных процессов в Молдове..... 149

СЕКЦИЯ III

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СТРОИТЕЛЬСТВА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ион ГУЧАК

Вклад в изучение факторов разработки Конституции..... 152

Виктор ПОПА

Требования правового государства в постановлении № 4 Конституционного суда Республики Молдова..... 155

Георге КОСТАКИ, Виталие МАЗУР

Значение правовой культуры в деятельности публичного управления..... 159

Михаил ГЕОРГИЦЭ

Новые научные достижения в криминалистике..... 163

Сильвия ГОРЮК

Конституционные гарантии основных прав и свобод человека..... 166

Анатолие БАНТУШ

Концептуальные разграничения принципов организации и функционирования современной администрации..... 169

Ион ГУЧАК, Аника ТОМА

Международный исторический контекст возникновения и развития нотариальной практики в конституционном пространстве Румынии и Республики Молдова..... 174

Николае РОМАНДАШ, Эдуард БОИШТЯНУ

Общие вопросы трудовой правоспособности работника..... 180

Игорь ТРОФИМОВ, Андриан КРЕЦУ

Актуальные вопросы урегулирования статуса констатирующего агента, прокурора и
судебной инстанции в административном процессе.....184

Диана СЫРКУ

Последствия невыполнения международного правового акта.....189

Ольга ДОРУЛ

Территориальные компетенции государства в международном публичном праве.
Окончательные аспекты.....192

Олег БОНТЯ

Соотношение между международным правом и внутренним правом.....194

Ион ГУЧАК, Кэтэлин-Мариус ТОМА

Вопросы обеспечения защиты основных прав человека и гражданина в нотариальной
деятельности в Республике Молдова в свете Всемирной декларации о правах человека:
65 лет со дня принятия.....197

Ион ТИПА

Правовая ответственность должностных лиц в Республике Молдова.....201

Серджиу ТАТАРОВ

Некоторые вопросы отзыва мандата местного избранника.....206

Михай КОРЖ

Принципы правового государства, чужие отдельным органам публичной власти,
и пренебрегаемые отдельными государственными служащими.....208

Светлана СЛУСАРЕНКО

Институт «иностраннных граждан и граждан без гражданства» - область публичного
или частного права?.....211

Андрей ГУШТЮК, Наталья ТЫЛТУ

Банковское наблюдение в пространстве Европейского союза: тенденции и влияние
на Национальный банк Молдовы и отечественная банковско-финансовая система.....215

Вирджиния ЗАХАРИЯ

Ребенок – субъект специальной гуманитарной защиты.....218

Наталья МАРКОВА

Метода и критерии определения морального ущерба.....220

Наталья УНТИЛА

Применение конвенций Международной организации труда в Республике Молдова.....224

Эдуард БОИШТЯНУ

Доктринерские вопросы концепции трудовых правоотношений.....226

Рагим СУЛТАНОВ

Принцип многопартийности и его реализация при политическом участии граждан.....229

Георге МАКОВЕЙ

Статус дебитора в рамках процедуры неплатежеспособности.....232

Татьяна МАКОВЕЙ	
„Нет!” психическому насилию на рабочем месте.....	236
Людмила ПРОКА	
Роль органов публичного управления в проведении реформ социального обеспечения.....	239
Ирина ЯКУБ	
Принципы организации и функционирования публичного управления в правовом государстве.....	242
Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ	
Требования инспектора труда при проведении проверки на предприятии.....	246
Кристиан НИСТОРЕСКУ	
Причины, вызывающие и поддерживающие торговлю людьми.....	249
Руслан РУССУ	
Психолого-юридическая экспертиза.....	252
Юлия ДРУМЯ	
Роль патронатов в рамках системы социального партнерства в сфере труда.....	255
Лилиан ПЛАТОН	
Усилия Совета Европы по обеспечению соблюдения прав человека.....	259
Марианна БОРДИАН-ПОСТОЛАКИ	
Юридическая воля на доконтрактном этапе определения режима прав на собственность третьего лица в энергетической области.....	261
Анна ВИЗИРУ-СТЕГЭРЕСКУ	
Средства массовой информации – смотритель имиджа публичного управления.....	264
Наталья БАНТУШ-ГУРДУЗА	
Концептуальные вопросы местной автономии в европейском контексте.....	267
Джиони ПОПА ГАВРИЛОВИЧ	
Некоторые правовые суждения относительно легального регулирования патронажной забастовки (lock-out-a).....	271
Габриела-Штефания НУЦ	
Процессуальный статус адвоката в Республике Молдова и Румынии.....	274
Ион МУРУЯНУ	
Вопросы конституционной ответственности Правительства и Президента Республики Молдова.....	281
Лилиан ПРУТЯН	
Международная практика решения индивидуальных трудовых споров.....	284
Серджиу АРНЭУТ	
Содержание и вопросы реализации конституционного права на здоровую окружающую среду.....	288
Виталие МАЗУР	
Механизм обеспечения законности в деятельности местного публичного управления.....	291
Вероника ДОЛИНЯНСКИ	
История и развитие менеджерской системы в государственных учреждениях Республики Молдова.....	294

Ульян КЕТРУШ

Обращение в международные организации – необходимое право в демократическом обществе.....297

Адриан КРАСНОБАЕВ

Право на здоровую окружающую среду: концептуальные определения.....301

Эмиль ГАДЖИУ, Андрей НЯГУ

Законность нормативного процесса в публичном управлении.....304

Елена ТАНАСЕ

Доступ к правосудию как основное право человека.....308

Петру РЭЙЛЯН

Правовой контроль публичного управления - необходимое требование в правовом государстве.....310

Тудор ПЫНЗАРУ

Особенности и условия эффективности административного решения и процесса принятия решения.....313

Кэтэлин ФАГИАН

Содержание и отдача коллективного трудового договора в свете законодательства Республики Молдова и румынского законодательства.....316

Драгош ШЕРБАН

Соблюдение права на информацию посредством средств массовой информации.....319

Ионел Некулае ПОСТОЛАКЕ

Правовые основы партиципативного процесса в Румынии и Республике Молдова.....322

Марин ПОСТУ

Труд при помощи временного трудового агента: теоретические и практические аспекты.....326

Андрей ФУРКУЛИЦЭ

Мигрант как субъект трудовых отношений.....327

Людмила ЦАРАНУ

Имя – средство идентификации физического лица.....330

Лучиан-Михаил АРНЭУТУ

Правовая ответственность за ограничение свободы объединения.....332

Андрей ГУЧАК

Вопросы процедуры назначения Парламентом судей Конституционного суда.....335

Анна КРЭЧУН

Правовое регулирование института усыновления в Республике Молдова.....338

Елена ГЕРЦА

Процедура заключения Республикой Молдова международных договоров.....341

Анна ПОПЕСКУ

Женщина в публичном управлении – показатель справедливого общества.....344

Виктория РОШКА

Внетерриториальная результативность иностранных судебных решений в правовой системе Республики Молдова.....347

СЕКЦИЯ IV
ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В
КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
СИСТЕМЫ ЧЕРЕЗ ПОЗНАНИЕ

Татьяна МАНОЛЕ, Наталья ШТЕФЫРЦЭ
Обеспечение успеха в публичном секторе путем повышения эффективности отношений между макропруденциальной политикой и финансовой стабильностью.....351

Светлана КОЖОКАРУ
Модернизация менеджмента людских ресурсов в контексте реформы государственной службы Республики Молдова.....354

Неонела КАСИЯН
Улучшение менеджмента онкологической помощи в Республике Молдова при помощи применения справочника онкологического пациента.....357

Михаил ПЕРЕБИНОС
Вероятностный метод оценки риска бюджетов органов местного публичного управления на этапе процесса планирования.....360

Татьяна ТОФАН
Оказание публичных услуг в свете повышения эффективности.....364

Лилия ТАНАСЕ, Светлана КОЖОКАРУ
Менеджмент сердечно-сосудистых факторов риска в Республике Молдова.....366

Олег ФРУНЗЕ
Иновационный менеджмент в публичном управлении.....368

Екатерина БАРБАРОШ, Надежда НАЗАР
Значение инвестиционного процесса в сельскохозяйственном секторе.....370

Екатерина БАРБАРОШ, Ион БАРБАРОШ
Менеджмент земельного фонда в развитии сельскохозяйственного сектора Республики Молдова.....373

Виталие ДАНИЛЮК, Светлана КОЖОКАРУ
Менеджмент качества людских ресурсов в области первичной медицинской помощи.....375

Вероника БУТНАРУ
Развитие лидершип-а в публичном управлении Республики Молдова.....379

Андрей КЫРДЕЙ, Вероника БУТНАРУ
Успех и устойчивость бизнеса, основанного на стандарте ISO 22301:2012 – системы менеджмента последовательности бизнеса.....382

Николае ДАМАСКИН
Роль Координационного совета по телевидению и радиовещанию в области телевидения и радиовещания Республики Молдова.....384

Алексей СТУРЗА
Консолидация административных возможностей в перспективе парадигмы познавательной организации.....387

Наталья КИРИЯК

Роль государства в эффективном и устойчивом управлении небанковского финансового рынка Республики Молдова.....389

Татьяна ТУРЕЦКИ, Татьяна ТОФАН

Реформа бухгалтерского учета в Республике Молдова и приведение его в соответствие с международными нормами бухгалтерского учета.....392

Ярослав КОЖОКАРУ

Особенности и значение бренда страны в конкурентоспособном мире.....395

Сильвия РОШКА

Влияние внедрения менеджмента системы качества на деятельность службы переливания крови в Республике Молдова.....397

Лилиан ПАТРАШКУ

Влияние схем уклонения от уплаты налогов на национальную экономику Республики Молдова в 2010-2012 годах.....399

Лилия ПЫНЗАРЬ

Особенности метода вовлечения персонала государственной службы Республики Молдова в деятельность по непрерывному улучшению.....403

Ирина ЖЕКЮ-БУКШАН

Роль и экономическая выгода деятельности свободных экономических зон в целом по национальной экономике.....406

Ион ПОПОВИЧ

Банковские нарушения: участие на уровне общества.....408

Анжела ПОПА, Ион ГАЛАЖУ

Методы изучения и прогнозирования конъюнктуры внешнего рынка.....410

Денис ШПАК, Вероника БУТНАРУ

Механизм разработки документов публичных политик в Министерстве внутренних дел Республики Молдова.....413

Реджина РУДОЙ

Страны восточного партнерства за десять лет.....416

СЕКЦИЯ V

ВЛИЯНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВЛЕНИЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Флорентин ПАЛАДИ

Использование социальных сетей в электронном управлении.....419

Ион ТИПА

Правовое регулирование электронного правления в Республике Молдова.....421

Евгения ЧЕБОТАРУ

Роль электронного управления в процессе информатизации органов публичного управления.....424

Геннадие ГУБЧАК, Флорентин ПАЛАДИ

Проектирование систем работы „Open Source”. Преимущества их использования для построения Cloud и установка на терминалах.....427

Валериу ЧУБОТАРЬ, Теодора GERMAN

Элементы современной методики для дистанционного обучения.....432

Вадим БАЧУ, Ольга ЧЕРБУ

Прикладные методы в криптографии.....435

Андрей ГРУЯ

Стратегия развития сектора ИТК – составная часть Национальной стратегии развития „Молдова 2020”.....439

Павел МАКАРЬ, Теодора GERMAN

Электронные услуги.....441

Алена ПАЛАДИ

Психические особенности пользователей Интернетом, связанные с местом контроля (Locus of Control).....444

Анна ПОПЕСКУ, Теодора GERMAN

Разработка графических интерфейсов с применением AWT и SWING на языке JAVA.....446

Октавиан ПРУТЯНУ, Флорентин ПАЛАДИ

Электронные применения при проведении аукционов на АО „Apă-Canal Chișinău”.....447

Татьяна ВЕЛИКОВА

Использование платформы дистанционного обучения при изучении дисциплины «Информационная безопасность».....449

Кристина КОЩУГ, Теодора GERMAN

Создание портала при помощи CMS Drupal.....452

Светлана БУЛГАК, Теодора GERMAN

Менеджмент проектов ИТ при европейском финансировании.....454

Раиса КОВРИКОВА

Использование программных инструментальных средств для повышения эффективности преподавания математики студентам экономических специальностей.....456

Владислав ДУЛЬСКИ

Информационные технологии в государственном управлении Республики Молдова.....459

Николае КИРПАТ, Ольга ЧЕРБУ

Методы использования инструментов безопасности информации.....462

Надежда СКРИПНИК, Ольга ЧЕРБУ

Классификация методологий менеджмента проектов ТИ.....464

Виорика МУНТЯН, Теодора GERMAN

Прикладные информационные технологии в процессе изучения иностранных языков.....467

Наталья ПОРЧЕСКУ

Роль публичных услуг в модернизации публичного управления.....470

СЕКЦИЯ VI

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КАДРОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татьяна ТОФАН	
Последствия стресса в деятельности государственного служащего.....	474
Евгения ЧЕБОТАРУ	
Повышение квалификации государственных служащих в процессе информатизации органов публичного управления.....	476
Светлана НАУМКИНА, Сергей ЛАЗАРЕВ	
Исследования политических ресурсов в контексте теории их оптимального распределения и сохранения.....	479
Лилиана КОПТИЛЕЦ	
Нормативная база постоянного профессионального развития для государственных служащих Республики Молдова.....	482
Галина МАРДАРЕ	
Профессиональное развитие и электронное правление – взаимосвязанные факторы в обеспечении административной прозрачности.....	484
Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА	
Развитие способности оценки регулирующего влияния на государственных служащих.....	486
Ирина ЧУТАК	
Учебные выезды – предпочтительная форма профессионального развития государственных служащих.....	489
Алина ЛЕВИЦКИ	
Профессиональная оценка государственных служащих.....	491
Виктория ЦЕПОРДЕЙ	
Платформа e-learning moodle – метод улучшения профессионального развития.....	493
Ирина МОСКАЛУ	
Профессиональное развитие – условие повышения профессиональных возможностей государственных служащих Республики Молдова.....	496
Наталья ЯКИМОВ	
Применение инструментов межкоммунитарного развития в контексте процессов регионального развития и децентрализации Республики Молдова.....	498
РЕЗОЛЮЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ НА ТЕМУ „ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ”	501

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu PÎSLARU - redactor, designer

Vitalie NICA - redactor

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **200 ex.**

Hârtie offset.

Preț contractual.